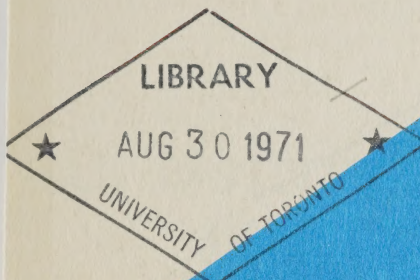


*Canada* *Privy Council*

Government  
Publications

CAIPV  
-71156



3 1761 11709585 1



*General publications*

**AN INSTITUTE FOR RESEARCH  
ON PUBLIC POLICY** Ronald S. Ritchie

**A Study  
prepared for the  
Government of Canada**



FOREWORD

AN INSTITUTE FOR RESEARCH  
ON PUBLIC POLICY

A Study and Recommendations

by

Ronald S. Ritchie

Toronto, Canada  
December 1969

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from Information Canada, Ottawa  
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX  
1735 Barrington Street

MONTREAL  
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA  
171 Slater Street

TORONTO  
221 Yonge Street

WINNIPEG  
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER  
657 Granville Street

or through your bookseller

Price \$2.50

Catalogue No. CP32-13/1971

Price subject to change without notice

Information Canada  
Ottawa, 1971

## FOREWORD

As indicated in the Speech from the Throne on the opening of Parliament on September 12, 1968, a study was commissioned to look into the feasibility of setting up an institute "where long-term research and thinking can be carried out into governmental matters of all kinds."

At the request of the Prime Minister, Mr. Ronald S. Ritchie of Toronto kindly accepted the task of bringing together whatever information was available pertinent to this matter and of putting forward proposals for setting up such an institute in Canada.

Mr. Ritchie is well known in public affairs in Canada and has an impressive background. He was Gold Medallist in Economics and Political Science on graduation from The University of Western Ontario; he obtained an M.A. from Queen's University in Economics. During World War II, he served with the Wartime Prices and Trade Board. He joined Imperial Oil Limited in 1947 as Economist and subsequently rose to Director and Vice-President. He served as Executive Director of the Royal Commission on Government Organization (Glassco Commission) in 1960-62 on loan from Imperial Oil Limited. He is Chairman of the Board of Governors of the University of Guelph and has been active in such organizations as the Canadian Institute on Public Affairs, the Social Science Research Council of Canada, and The Canadian Economics Association. He has written articles on educational and international affairs. His viewpoint is considered of the most objective kind.

This study is the result of Mr. Ritchie's work and represents a detailed summary of his visits to many organizations and of his talks with many individuals engaged in various phases of research on public policy. The views expressed by Mr. Ritchie are his own, and his recommendations have been submitted for consideration. These do not necessarily represent the views of the federal government.

Privy Council Office  
May 1971

## FOREWORD

As indicated in the Report, from the 1950s to the 1970s, the most common type of study was concerned to look into the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" or "atomic energy research and training centre" in the country.

At the request of the Government of India, the Atomic Energy Commission (AEC) of India, which was established in 1954, was asked to study the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" in the country.

The AEC, which was established in 1954, was asked to study the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" in the country. The AEC, which was established in 1954, was asked to study the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" in the country.

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

The AEC, which was established in 1954, was asked to study the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" in the country. The AEC, which was established in 1954, was asked to study the feasibility of setting up an "atomic energy research and training centre" in the country.

Page 1 of 1  
May 1971

## PREFACE

In the Speech from the Throne of September 12, 1968, the following words appear: "... it would be useful to have available to all governments an institute where long-term research and thinking can be carried out into governmental matters of all kinds. At the present time there is no such facility available in this country and it is the intention of my Ministers to bring before you in the near future legislation that will fill this most important gap in our governmental apparatus."

During the subsequent debate on the Speech, Prime Minister Trudeau on September 16, 1968, referred to the proposal as follows, "In the case of new programs and expenditures it is not sufficient that they be desirable in themselves. They must be justified in relation to all competitive claims on the limited supply of resources. For example, the undeniable need for public investment in scientific research cannot be considered in isolation from the ever-rising costs of social welfare.

"That is why it is an essential and continuous responsibility of government to choose, to plan and to set out priorities. As people demand more services of their governments this task becomes ever more complex. Valid choices can only be based on a thorough knowledge of the alternatives and on an estimate of the comparative costs and benefits of such alternatives. For this reason, we attach particular importance to the establishment of a research institute to assist government in its long-term planning, similar to those already operating in other countries. This institute would conduct fundamental research both for the federal government and for those provincial governments who wish to avail themselves of its services. While initially it would be in part publicly financed, it would be an independent and autonomous institution. It would work closely with the proposed international development centre and should provide an important data and information bank which would be readily available to universities throughout the country."

In November of 1968, at the request of the Prime Minister, I undertook to put forward detailed proposals for the creation in Canada of a public policy research institute which would be appropriate to Canada's special needs and circumstances.

To provide a sound and informed basis for such proposals, I have completed an assessment which includes the following:

1. Studies of existing institutions for which public policy research is a major purpose and activity. I visited 11 such institutions in the United States, 4 in the United Kingdom and Western Europe. I talked to present and past members of their staffs and of their boards of directors, as well as to those who have been especially concerned with use of their work. I have sought to obtain accurate understandings of the history of each of these institutions, their organization and internal management, their financing, the form and quality of their relationship with governments, the nature and extent of their fields of inquiry, their manning and personnel practices, problems they have had and solutions they have found to them, and the degree of effectiveness and of success or failure which each has had as judged both from the inside and the outside. The aim has been to ensure that a Canadian public policy research institute should, so far as possible, avoid repeating past errors of others and should, instead, profit from such experiences of external models as have transfer value to the Canadian scene. Appendix IV lists the public policy research institutions studied, together with the names of those associated with them with whom conversations were held.

2. Discussions with a substantial number of academics, public servants, political figures, and other informed persons whose experience and interests suggested they might have worthwhile knowledge and opinions about the feasibility and the value of a public policy research institute in Canada, or about the strengths, the weaknesses, and the effectiveness of such institutions elsewhere. The names of the persons with whom such discussions have been held are also listed in Appendix IV.

3. Discussions with nine of Canada's provincial premiers and with key advisers to the premiers in eight provincial capitals. The aim of these discussions was to assess in a preliminary fashion the potential values of a public policy research institute from the point of view of the provincial governments, and to consider arrangements which might be most conducive to such an institute serving the public interest at the provincial as well as at the national level.

The Prime Minister and the federal government had committed themselves to an institution for public policy research being created in Canada. It did not seem to me, however, that detailed proposals for it could be put forward without preliminary evaluation of the contribution such a body might make to the formation of public policy in Canada. Are we going to need public policy research? If we do, must we do it ourselves or can we take advantage of what is already being done elsewhere? If we should do a good deal of it ourselves, does the policy research institute have special virtue as a tool or can we rely on other resources already available—universities for instance? The answers to such questions must be qualitative, but on them depend conclusions about the purposes to which such an institution should address itself, the kinds of skill it should encompass, and its appropriate relationship to all those involved in the policy-making process.

This report owes a great deal to the generosity and helpfulness of the many individuals whose names are listed in Appendix IV. Their experience,

their views, and their advice have influenced it at countless points. In the final analysis, however, the assessments and the conclusions set forth have had to be my own. Full responsibility for the judgments expressed or implied and for the adequacy and accuracy of the report's statements is mine alone.

Special thanks are owed to a number of persons not listed in Appendix IV. Michael Shoemaker of the Privy Council Office, Ottawa, has throughout the study facilitated many parts of the investigation and in numerous conversations helped to clarify many thoughts. Among the staffs of some of Canada's Embassies, Frank Stone in Washington, Wilfrid Lavoie in Paris, Clifford Garrard in The Hague, Ian Robertson in Copenhagen, Miss Dorothy Armstrong in Bonn, and Miss M. McKay in Stockholm helped with advice about institutions in the countries concerned and with arrangements for meetings with their personnel and others. Without such help, this task would have been longer and its coverage less adequate.

Toronto, Canada  
December 1969

*Ronald S. Ritchie*



## CONTENTS

|  |     |
|--|-----|
| FOREWORD.....  | iii |
| PREFACE.....   | v   |
| CHAPTER I      Policy Choices in the Modern State.....   | 1   |
| Principal task of government, and now more complex, 1. Lack basic knowledge input, 2. Possible contribution from public policy research, 3. Appropriate time horizons, 5.  |     |
| CHAPTER II      The Canadian Scene.....  | 7   |
| Royal Commissions and task forces, 7. Their policy research limitations, 9. Economic Council of Canada, 10. Its anomalous position and possible research constraints, 10. Science Council of Canada, 12. Alberta Human Resources Research Council, 14. Private sector institutions, 14. University research, 15. |     |
| CHAPTER III      Public Policy Research Institutes.....  | 17  |
| Origins, 18. Research work, 22. Other activities, 24. Organization, 26. Staffs, 28. Financing, 31. Location, 34. Their role, 35. Versus universities, 36. Versus government research groups, 38. Their effectiveness, 39.  |     |
| CHAPTER IV      A Proposal for a Public Policy Research Institute for Canada.....  | 41  |
| Role for a Canadian institute, 42. Constitutional implications, 43. Financing, 46. Conclusion, 51. Summary of proposals, 51.   |     |
| APPENDIX I      Thoughts for Consideration by the Governing Body of an Institute for Research on Public Policy in Canada..   | 53  |
| The Letters Patent, 53. Policy areas, 53. Staff, 55. Calibre of its work, 55. Availability of talent, 55. Languages, 56. Location, 56. Headquarters building, 56. Publications and communications, 57.   |     |

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| APPENDIX II  | Descriptive Analysis in Summary Form of Public Policy Research Institutes Surveyed for this Report....   | 59 |
|              | The Brookings Institution, 59. Rand Corporation, 62. Resources for the Future, 64. Hudson Institute, 66. Urban Institute, 68. Institute for the Future, 70. Institute for Defence Analyses, 71. National Bureau of Economic Research, 73. National Planning Association, 75. National Academy of Sciences, 77. Stanford Research Institute, 79. National Institute of Economic and Social Research, 81. Institute for Strategic Studies, 83. Danish National Institute of Social Research, 84. Research Institute for International Politics and Security, 86. |    |
| APPENDIX III | Those with Whom Discussions Were Held.....   | 89 |

## CHAPTER I

### POLICY CHOICES IN THE MODERN STATE

Policy formation is a principal task of government. It is, and must be, a central concern of all citizens, in their general capacity as members of the electorate, in their particular capacities as members of legitimate interest groups. Despite a growing level of knowledge and sophistication among citizens and a wider array of expertise in government, policy choice has become more difficult rather than easier in the modern state.

The policy task of government has become many times more complex in the past century, even in the past three decades. Evidence abounds in the intent of those who wrote the *British North America Act*. The Fathers of Confederation could not have guessed at the size, the range, and the complexity of the role of the federal government in the whole life of the nation today. Even had their vision been superhuman, they would have been more surprised by what had happened a hundred years later to the relatively local and simple tasks they had allocated to the provincial governments. They did not foresee an era when nearly ten percent of our national income would be considered inadequate for the needs of education and when the kind and quality of the educational results achieved would be crucial to both our economic and our social well-being. They did not foresee a day when the welfare or the housing responsibilities of provincial and municipal governments would far outrun their means and would become national issues.

We expect much more of governments these days and face them with much more difficult tasks. It may not be of critical importance whether a government is capable of operating a postal service efficiently—it can, if it chooses, buy performance of good service in such operating areas from other organizations well suited to providing it. It does matter very much whether government decides to underwrite a particular atomic energy programme, a particular goal for education, or a particular formula for industrialization in slow growth areas. It does matter whether it gives priority to economic

growth or to economic equality, whether its choices contribute to a dynamic, flexible and innovative society, or to the opposite.

Over the past one hundred years, our society has become much more interdependent. We have had no choice but to turn to government as a focal point for resolving many questions of co-ordination and priority. These questions are often wide ranging in their geographic and other implications. They require difficult identification and balancing of costs and benefits. Some require, first of all, time and thought to permit the working out of sufficient consensus on the value judgments which must shape the interpretation of both costs and benefits. Policy choice has become an immensely more difficult task for governments, at the same time that it has become their most crucially important task. It is equally difficult, and crucial, for electorates.

Neither governments nor the public in Canada are well equipped for the major difficulties of this task. There is wide consensus on this among politicians, senior government officials, scholars, and all who have thought seriously about the needs of public policy decision-making for today and the future. Our lack is in knowledge, in methodology, and in the organized provision of expertise for the task.

The knowledge lacks are glaring. What do we really know, for instance, about the relation between patterns of urban organization and the quality of life in a highly urbanized society such as we are becoming? To set goals and to measure results may appear easier when it comes to something like controlling the quality of our physical environment. Yet how far can we go even here, without more knowledge and analysis, in relating the net economic effects of various methods and degrees of control to standards of mental, physiological, or aesthetic advantage.

Along with other advanced nations, we have learned a good deal about guides to economic policy—but not enough to provide adequate answers to Canada's particular circumstances. For instance, in theory and in practice we have extensive knowledge about the "big levers" of monetary and fiscal policy but, in fact, our knowledge is not adequate to our needs. In actual application, there is seldom informed consensus, even among professionals, about when or how far to pull them; whether, for instance, a change in a tax rate will act quickly enough to be helpful or will, instead, undesirably accentuate a future swing; whether a change in the money supply and in interest rates will go too far or not far enough. Of fundamental importance in Canada's situation, we are not certain of the suitability of monetary and fiscal restraint in a situation where structural disparities are such that a taut economy in one region co-exists with distressing unemployment and low incomes in another.

The list could be extended indefinitely. There is some disillusion with the net effect of our multitude of welfare programmes, but uncertainty about the implications, in social and in economic terms, of a guaranteed annual income approach which might replace most of them. Poverty and regional

disparities are a central focus of concern, but when it comes to solutions, we really do not know by what means, over what time period, and at what cost the victims can be helped to become productive enough in their own right to remove the problem. Science and technology are perceived to be important to the growth performance of our economy and to its ability to compete internationally; but when it comes to methods of bringing science and technology to bear for such purposes, we find ourselves guided mostly by intuition and hope.

Like many other advanced nations Canada finds itself in this age of scientific sophistication and technological wonders still making critical decisions on the basis of good will, intuition, and hope. Effective democracy implies the opportunity to make informed choices. It is rarely that the electorate has such a happy privilege, nor do policy makers themselves find the opportunity much more frequent. The common pattern is for information to be inadequate, alternatives to be unidentified or unappraised. More often than not, we appear to drift into solutions, or expedients, forced by circumstance to take action even before having obtained any clear picture of the complexities of the problem. A pessimist might say that we react to crisis by sowing the seeds of new crises as yet unforeseen.

There is, then, an urgent need to seek out more data and to bring it more effectively to bear on important policy questions. There is a need to provide policy makers and the electorate with improved tools and knowledge to apply to the inescapable task of making policy choices. What this suggests is a form of research oriented to the making of public policy—research aimed—specifically at illuminating the bases for the choices to be made by public policy makers. Rather little research so focused now goes on in academic settings, and what there is tends to be sporadic and incidental to other purposes. Rather little goes on in government settings, and what there is tends to be oriented to short-term needs and departmental horizons.

What are the possibilities for organizing effective public policy research? Among the many who recognize the need today—and in Canada those who do are to be found in Ottawa, in the provincial capitals, in bodies like the Science Council of Canada and the Economic Council of Canada and scattered through the physical science, the life science, and the social science faculties of universities—there are a number who are enthusiastic about certain new approaches to this need. They talk of new techniques for forecasting, not the future but “futures”, and of planning “backwards” to bring the preferred “futures” into effect. They point to the scenarios of Herman Kahn and the Hudson Institute and their forecasts of the year 2000, to the Delphi techniques of the Rand Corporation and the Institute for the Future, to systems analysis and techniques for technological forecasting. There are some who argue that the social scientists are lagging the physical and the life scientists, and that the methods of the latter can be adapted to the kinds of

social forecasting and social analysis which must lie at the heart of public policy research.

Others, equally convinced of the need for organized research and analysis of public policy questions, have somewhat less fervor for the new techniques. They stress that the assumptions of public policy are more important than the mechanics of forecasting. They agree that these assumptions are too often unidentified or unexpressed. They accept the need for performance indicators, explicit identification of goals and measurement of progress towards them, imaginative identification of alternate solutions to complex problems, objective assessment of the various implications of such alternatives, and more serious attempts to weight costs and benefits. They do not decry systems analysis nor, on the other hand, do they underrate its difficulties and limitations. They do not minimize the need for looking ahead at alternative futures. Indeed, they emphasize that this is very much what is needed. On the other hand, they emphasize how much uncertainty multiplies as distance into the future grows even by a few years, how much it multiplies, too, as the complexity of the problem and the range of its implications are extended. They point, too, to the serious limitations of our knowledge and conclude that we should urgently begin work to fill the gaps.

Whatever the inherent promise of research and analysis effort in areas of public policy concern, do time factors make it feasible? It is argued on occasion that science and technology are racing ahead so fast that we can only react to change. We can neither control it nor influence it significantly. Such an assertion scarcely stands up to the available evidence. It would be idle to deny that there is rapid change in our society, that in fact we live in what appears to be a ferment of change at many levels. Perhaps, however, we tend to overstate the speed of change because we are overwhelmed by the number of things that are changing. If we look closely at the actual speed, even on the technological front, it is not so overwhelming as we sometimes assume. Peter Drucker, in his recent book *The Age of Discontinuity*, has effectively demonstrated the degree to which our economic development on both national and international scales has been largely determined up to about the present time by technology developed at the turn of the century, and before. We are probably now witnessing developments which will have equally long-run impacts on the future.

Current examples of a less than overwhelming pace of change are readily available. It is more than twenty years since the computer began to come into regular scientific and commercial use. It was widely predicted all through the decade of the fifties that it would revolutionize our world. The computer has made many difficult tasks feasible, but it has scarcely created either the workless world for many or the scientific revolution for management which some predicted. The general purpose credit card was introduced nearly two decades ago and has grown rapidly in numbers of uses and users. Yet, the day of "electronic money" must surely be at least another decade

away. It was only in 1961 that the first satellite transmission of a television programme was seen simultaneously in Europe and North America. In the intervening eight years this has become commonplace and the quality of transmission has become equal to what we expect from domestic transmission. Some of the best forecasts, however, are that it will be another decade and a half before there is anything like a world-wide capacity for direct reception from satellites into the individual television set or, more probable, into local receivers to which individual sets are tuned.

Even in the field of technology, therefore, where we are conditioned to accept startling and rapid change, the evidence is that change takes place in decades rather than in years or in months. There are solid reasons for this. Scientific discoveries may have little or nothing to do with economics or with social patterns, but the application of technology always does. The introduction of any new technology on a wide scale is always based on economic decisions. Usually important decisions about capital are involved. These are influenced not only by the difficulty of raising capital for new uses but also by the competitive influence of "sunk" capital. The economic decisions required are often influenced by the need to provide new training and new understanding at all levels from the plant to the board room. As in the case of satellite communication, there may be difficult political and organizational problems involved at either domestic or international levels. Often a whole society has to get used to new ideas or come to develop a taste for new ways of living and thinking.

The pace of change, then, is not so great that we need surrender limply to its demands, always reacting rather than anticipating and influencing. In fact, each of the examples above demonstrates to some degree the complex implications of changes we typically face, even where the stimulus is primarily technological and, therefore, presumably simpler than those for which the stimulus is primarily social. It is because implications are so diverse and so far-reaching that we do need to equip ourselves as well as we can to make choices at the level of public policy. What we do today in education may not have its real effects in our society before thirty years from now, just as what we have been doing to our environment for fifty years and more is only now beginning to suggest what its final effects could be. When what we do today affects such distant futures, common prudence calls for efforts to look ahead in advance of decision and action.

There is both time and need for public policy research if we visualize its purposes as being to understand the implications of what we are now doing, to foresee problems we are likely to face five years hence and ten years hence, and to substitute objective appraisal now for policy making by crisis later. Public policy research, then, is aimed not at making or proposing policies but at adding to the information and the tools of analysis of those who do make them and of the public who accept and are subject to them.

Public policy research does go on in a variety of organized fashions in modern states today. The most numerous and the widest range of experiments in this field exist in the United States. Very little which could be so described exists as yet in Canada. It is apparent that our needs, both general and particular, are not less than those of others. It is incumbent on us, therefore, to see what we can learn from experience elsewhere, and from assessment of our particular social, economic, and political situation. In doing so, we should not be searching for miracles but merely for a means of gradually improving and informing our processes of public policy choice.

## CHAPTER II

### THE CANADIAN SCENE

The questions of policy which face the public and governments in Canada are as involved, as difficult, as changing, and as continuing as those facing any other modern society. Both decision-makers and the public at large, therefore, stand in need of the kinds of skilled analysis in depth that clarify the problems, make the range of their implications clear, and illumine the alternatives for choice. Recognition of need is not new but awareness of the need is much more widespread today, and more attention has been given recently at official and other levels as to how the need might best be met. This chapter will be devoted to a review of the mechanisms which have been used in Canada, including the beginnings of some new approaches. It will ask whether something more is desirable.

A traditional source of research-based advice on public policy in Canada has been the Royal Commission. The last dozen years have seen very frequent resort to this mechanism by the federal and by provincial governments. Such large questions as education policy, taxation policy, transportation policy, monetary policy, linguistic and cultural policy, health care policy, and broadcasting policy have been turned over to Royal commissions for assessment and proposal. Task forces, which in many cases are Royal commissions under another name, have bloomed in similar profusion, frequently tackling equally difficult and complicated questions of public policy. The task forces which have recently completed their assignments in the fields of labour relations and government information services are good examples, as is the Special Study Group on Maritime Union which is supported by Nova Scotia, New Brunswick, and Prince Edward Island.

Royal commissions and task forces have usually been directed to inquire into some specified area of public policy concern and to produce recommended courses of action for the government concerned. Irreverent critics have been known to suggest that the real purposes of Royal commissions have

sometimes been to evade decisions rather than to prepare for them, to take the heat off a politically touchy problem rather than to seek a more adequate understanding of it. Even where such comment has been perceptive, its implied criticism may still have been misplaced. Institutionalized delay may have its merits where no adequate consensus for action exists. Grasping a nettle firmly is a fairly reliable formula for experiencing pain, but not necessarily for making progress. In any event, it is clear that in the case of a large majority of Royal commissions and task forces of recent years the object has been enlightenment, not evasion. Their aim has been to achieve more widespread public understanding of questions at issue and a more informed basis for policy choices by the decision-makers.

Public policy research is central to the role of Royal commissions and task forces. It frequently takes two forms. Royal commissions usually, and task forces occasionally, seek the views of the public, inviting submissions from interested individuals, groups, and organizations. They hold public hearings at which such submissions are supported and examined and they take testimony from various experts. Both types of bodies usually undertake programmes of directed and commissioned research. They create their own ad hoc research staffs and supplement these resources by contracts for particular studies by outside academics and other experts.

The directed and commissioned research programmes of Royal commissions and task forces are sometimes very large. This was true, for instance, in the cases of the Rowell-Sirois Commission, the Royal Commission on Canada's Economic Prospects, the Royal Commission on Banking and Finance, and the recent Task Force on Labour Relations. The results are undoubtedly useful. They help to clarify the problems and to identify their implications. They provide a basis for the conclusions reached and the recommendations made. They are usually available to the government concerned and frequently also to the public at large, thereby improving the basis for assessment of the proposals. In rare cases, some or all of the research product may not be made available to the general public. In fact, governments are not legally bound to release the reports of Royal commissions, although it is usually expedient politically for them to do so. One of the slight distinctions made between Royal commissions and task forces may be that it should be easier for a government to withhold the report of a task force than the report of a Royal commission.

The extensive resort by governments to Royal commissions and task forces in recent years for the illumination of important and complex public policy issues is highly significant. It must be seen as a response to a need for research and analysis not being adequately provided from other sources. There can be little debate about the need. The methods for meeting it do need assessment. Royal commissions and task forces are not cheap. It is a safe estimate that their cost to the federal and the provincial governments of Canada has averaged several million dollars annually over the past decade.

The important question is not whether such sums should be spent, but whether spending so much on Royal commissions and task forces is the most productive way of applying them. There are compelling reasons for believing that it is not.

The research efforts of Royal commissions and task forces suffer the defects of the situation which creates them. Almost always, the appointment of a Royal commission or task force is an ad hoc response to a situation which is already urgent, if not critical. The whole research process is, therefore, under stringent, perhaps unreasonable, time pressures. The members of the commission or task force are likely to be under pressure from the government, from opposition politicians, or from the public at large to produce recommendations in the minimum possible time. They may be tempted to arrive at conclusions before all of the research evidence is in or, in any event, before there has been time for adequate objective identification and evaluation of major policy alternatives. For proper policy research results to be achieved, it is almost always evident that the research should have been undertaken much earlier and in circumstances where the pressure for policy answers was less acute.

Another defect of the situation is the ad hoc character of the organization. Public policy research, as will become evident in later parts of this report, depends to an important degree for its success on a combination of organizational and planning skills, on an appropriate mix of expertises, and on policy-oriented attitudes on the part of the researchers. The research effort of Royal commissions and task forces is likely to be less than optimum on each of these counts. The director of the research programme is usually a scholar of high professional standing, but he is unlikely to have had much experience in organizing and directing an integrated, multidisciplinary research team. He may, in fact, not be persuaded of the merits of a multidisciplinary approach to complicated questions of public policy. The members of his research staff, whether full-time or part-time, may also be highly competent scholars individually, but in their normal setting, often a university, they are unlikely to have had much opportunity to participate in centrally directed, team research projects. Their more normal experience will have been as individual entrepreneurs in research. In some cases, they may even have little interest in policy-oriented research itself. For some academics, these assignments represent welcome opportunities for additional income and guaranteed publication. With the recent profusion of Royal commissions and task forces, such opportunities, particularly for economists, have been so numerous that recruiting the desired level of talent and insisting on desired levels of performance have been equally difficult on occasion.

By any measure, impressive contributions to the making of public policy have come from the research programmes of Royal commissions and task forces. It is clear, however, that regardless of the individual merits of those engaged in such research under the conditions provided by a Royal commis-

sion or a task force, the odds are that the end result will suffer somewhat from the defects inherent in the situation. Those who say, therefore, that Canada has not had good results for its money from the wide profusion of policy research efforts of its recent Royal commissions and task forces undoubtedly have some justification. Whatever their merits for other public purposes, Royal commissions and task forces are only imperfect vehicles for public policy research and, therefore, in this respect, are for occasional rather than regular use.

Governments in Canada have established certain permanent bodies whose purpose is to study public policy questions and to give advice on them. Two examples at the federal level are the Economic Council of Canada and the Science Council of Canada. An example at the provincial level is the recently founded Alberta Human Resources Research Council. It is worth considering the present and potential contributions which these three examples can make to the general needs of governments and electors for public policy research and analysis.

The Economic Council of Canada is a Crown corporation created by Act of Parliament in 1963. It is charged basically with advising and recommending to the government "how Canada can achieve the highest possible levels of employment and efficient production in order that the country may enjoy a high and consistent rate of economic growth and that all Canadians may share in rising living standards; . . ."

Its interests are specifically directed towards the medium-term and long-term prospects of the economy. It is specifically directed to publish an annual report on these prospects and on economic problems it foresees for the country in the medium and longer term. From time to time, the Council may be requested by the government to make special studies, one example in the period to date having been on combines, mergers, monopolies, and restraint of trade policy.

To discharge its responsibilities, the Council must engage in economic and social research. The chairman and the other two full-time members of the Council are well equipped professionally to do so. In addition, the Council has a staff of approximately 120, of whom half are professionals. It is empowered, as well, to commission outside scholars and specialists to undertake particular studies on its behalf. The area of public policy in which its mandate runs encompasses a wide range of public policy questions for both the present and the future. Its resources for tackling them are substantial. It has done much valuable work to date. What can one say in broad terms about its likely research contribution to the inputs required for effective public policy formation over the longer term?

First, it should be said that the Economic Council stands in an anomalous position. It is a part of Government and yet may find itself at any given time opposed to government policy. When it is so opposed, its position may be much more resented at both official and political levels than if it were not

a part of Government. Great care was taken in its organization and its prerogatives to give it independence which would permit it to make objective judgments. Yet, this independence is, in the final analysis, vulnerable to its yearly financial dependence on the Treasury Board and to the appointment of its members by the Governor in Council.

A number of features are intended to protect the independence of the Council. The chairman and its two directors are appointed for terms of seven years. Its other members, who serve part-time, are appointed from the public at large after consultation with "appropriate representative organizations." Most of them are unlikely to be particularly beholden to the government. The Council has full freedom to undertake studies of its own choice in the wide field of policy concern to which it has been assigned. It has unrestricted freedom to publish as it wishes. On the other hand, as a practical matter, the Council must be concerned about any excessively strained relations between it and the government and between it and those individuals and agencies in the public service whose good will and co-operation can be important to its daily work.

In the circumstances, the effectiveness of the Economic Council must depend to a significant degree both on the independence of mind and the wisdom of its chairman and on the understanding and the wisdom of the government at the political and at certain official levels. There can be no long-term guarantee that these requisite qualities will at all times exist to an adequate degree on both sides.

A number of other factors bear on the extent of the prospective public policy research contribution of the Economic Council. The first is the Council's obligation to produce an annual report on economic prospects and problems. From the beginning the annual report has been a sizable undertaking and the Council's chief product. It would appear to require throughout most of the year much of the time and much of the best talent of both the full-time members of the Council and its staff. The obligation to produce the annual report may make it difficult for the Council to bring balanced attention and resources to research on other important questions of economic policy.

The evidence to date suggests, too, that the annual report, even though it is intended to be directed to the relatively "safe" area of medium- and longer-term questions, is likely on occasion to catapult the Council into the midst of heated debates about current government policy. This seems unavoidable for at least two reasons. In the first place, economic prospects for the medium and longer term must depend on decisions and actions taken in the short term. The Council, therefore, cannot ignore them. In the second, the Council's duties call on it not only to make the kinds of assessment required as inputs for policy decisions, but also to make policy recommendations. As the Chairman of the Council has pointed out, it is unusual to assign this dual responsibility to a single national economic council or planning

body. The case of The Netherlands is more typical. There, detailed economic forecasts, and research to support them, are undertaken by the Central Planning Bureau, in part upon the basis of assumptions provided by the Minister. The Planning Bureau's output then goes to the Minister and to the Economic and Social Council (a body representative of labour unions, business, and universities), which draws its own conclusions and offers policy advice to the Government.

The representative character of Canada's Economic Council membership also has a bearing on the prospects for its research activities. Its 25 public members reflect a wide spectrum of interests from the private sector of the economy and the various regions of the country. They provide roughly equal representation for labour unions, manufacturing industry, commerce and finance, the primary industries and the general public. Such sector and sectional representation may be entirely appropriate to the processes of policy choice and policy recommendations. It is of doubtful value for the approval and direction of a research programme on public policy questions, for which a highly desirable ingredient is the opportunity and the desire to identify and assess not only all of the significant elements of the problem but also all of the worthwhile alternatives for its solution. It would seem likely that a consensus body, many of whose members have established positions to protect, would frequently find reasons to discourage avenues of research which, on broader grounds of national and regional interest, might be well worth undertaking.

Still another aspect of the Economic Council's position should be raised because of its significance for any public policy research programme in Canada. This is its relation, or lack of it, to the provincial governments. While there may be times when the federal government will take no great satisfaction in claiming title, it is clear that for the provincial governments the Economic Council is both a federal creation and a federal creature. The record of independence it has established so far would have to continue for a much longer period before a number of provincial governments would be prepared to alter this view. In fact, the basis for its appointment and financing might have to change. As will be discussed in more detail later, such provincial government doubts would be an important limitation to the overall contribution which any research body can make to public policy formation in Canada.

The Science Council of Canada was established by Act of Parliament in 1966. Three years later it was given formal status as a Crown corporation by the *Government Reorganization Act*. At about the same time, it ceased to depend on the Science Secretariat of the Privy Council Office for staff support and began to create its own small but separate staff.

The duties of the Science Council parallel in many respects those of the Economic Council. It is directed to "assess in a comprehensive manner Canada's scientific and technological resources, requirements and potentialities and to make recommendations thereon to the Minister." It is free to

initiate studies in the wide field allocated to it, and may from time to time receive requests from the Minister to undertake particular studies on his behalf. There has been some debate about the boundaries of the word "science." The Chairman of the Council takes it to mean "man's accumulated and organized knowledge about himself and his world", a definition which would evidently include the social sciences as well as the natural sciences. It seems clear that the Government's original intention was to limit the Council's concern to the natural sciences and technology—a conclusion substantially borne out by the type of university, industry, and official representation in the present membership of the Council.

The Science Council is not, its Chairman has stressed, a research body. Its task is to evaluate the adequacy and directions of scientific research and technological development in Canada, to draw conclusions about appropriate priorities, and to make recommendations to the federal government accordingly. The question is largely one of definition. The Science Council does not undertake laboratory research, but it does support its policy recommendations by surveys, analyses, and evaluations which include what this report would call public policy research. As the Council itself is very much aware, it continuously comes up against a need for defined national goals and priorities—questions which are basically political in nature but which can be at least partially illuminated by appropriate economic and social analyses. It is doubtless partly for this reason that the Chairman of the Science Council has indicated that he would welcome extension of the Council's field of interest to include the social sciences and, at the same time, of course, would welcome appropriate representation of social scientists in the Council's membership. It is doubtless partly for the same reason that the Social Science Research Council of Canada has proposed that it might fill a role somewhat similar to that of the Science Council as an advisory body to the federal government.

Both the Economic Council of Canada and the Science Council of Canada are designed in part to contribute to public policy research needs of the country. A serious attempt has been made in each case to provide enough genuine independence to permit objectivity in the assessment of problems and the proposing of policy. Yet, both bodies seem likely to encounter certain constraints occasioned by their somewhat anomalous position as parts of the federal government structure which are obligated from time to time to be critical of government policies. Also, despite their nominally wide areas of assigned interest, each is likely to feel some limitation on the subjects it can tackle. In the case of the Economic Council, one such limitation is that imposed by its obligation to produce an extensive annual review in an assigned area. In the case of the Science Council, there is the fact that recommendations on science and technology policy must be based in large part on economic and social assessments while the Council has been provided with no assured access to competence in these fields. Both councils suffer the probable handicap from a policy research point of view that they are policy advisory bodies, with the likelihood, therefore, that their policy proposals

may from time to time become the subject of public controversy with, in turn, possible detrimental effects upon their policy research activities as such. In the special circumstances of Canada, too, they may suffer somewhat in overall effectiveness because of their exclusive identification with the federal government in the eyes of the provincial governments. All in all, therefore, these two bodies, much as they may contribute otherwise, can scarcely be relied upon as substantial long-term centres of research on broad ranges of public policy questions.

The Human Resources Research Council of Alberta is an example, at the provincial level, of a form of public policy research organization which is new to Canada. In some respects, such as its multidisciplinary character, it promises to be very similar to some of the best of the public policy research institutions in the United States and elsewhere. In other respects, such as its particular relationship to the Government of Alberta, it seems likely to follow a special pattern of its own. It had its origins in The Honorable E. C. Manning's "White Paper on Human Resources Development" of 1967, and was created in that year by an Act of the provincial legislature. It is described as a "quasi-nongovernmental" agency whose function is "to undertake educational, social, economic and other research related to and affecting the development and conservation of human resources in Alberta." Although described as a "quasi-nongovernmental" institution, the Council has close links with the government, which provides its finances, audits its books, and names its board, of whom two are cabinet ministers. It is evident, too, that the provincial government looks to the Council to provide in due course a substantial input to its policy considerations, but that it recognizes the need of the Council for reasonable freedom and independence. It is, for instance, free to publish. The Council's initial staffing was completed only in September of 1968. It is deliberately multidisciplinary, including economists, statisticians, sociologists, psychologists, educators, and, in prospect, geographers and urban planners. While the Council has chosen its initial areas of study and undertaken its first projects, it is still much too early to have any measure of its likely performance beyond that indicated by the energy, perspective, and clarity of view its director brings to his task.

There are in the private sector in Canada a number of organizations which, in some degree, undertake planned programmes of public policy research. These include the Canadian Tax Foundation, the Private Planning Association of Canada, the Agricultural Economics Research Council of Canada and the Canadian Institute of International Affairs. Each of these organizations has its own special area of interest and in most cases research on public policy questions is not the sole objective. Their staffs and budgets for policy research purposes are small and usually much of their output is in the form of sponsored projects undertaken by individual academics. Collectively and separately they add measurably to the quantity of knowledge, analysis, and evaluation of alternatives open to policy makers and the public

at large. In no case is their work the product of multidisciplinary research teams.

In Canada's universities there are scattered evidences of increasing interest in research on public policy questions and some attempts at special organization to work on such projects. The Institute on Inter-Governmental Relations at Queen's University is one example, but perhaps the one which seeks most ambitiously to emulate some of the policy research institutes to be found in the United States is the Institute for Quantitative Analysis of Social and Economic Policy at the University of Toronto. It seems clear that the latter institute has, in its relatively brief history, suffered most of the frustrations and constraints which go with mounting in a university a programme which crosses department and discipline boundaries, and which must depend on persuasion and co-operation rather than on any power to direct.

More will be said in the next chapter about the role and the limitations of universities and academics in continuing research programmes on public policy. For the moment, the position in Canada can probably best be summed up by recent quotations from two sources. Professor Y. Dubé, President of the Social Science Research Council told the Special Committee on Science Policy of the Senate in June of this year that "One thing we seem to lack now is the machinery for bringing scholars together to initiate larger projects. We tend still to be mainly in the era of the initiative of the individual scholar." In commenting on university research projects sponsored by departments of government, he stated, "... our interest in that piece of research is a special one. We want to develop new knowledge or new methodology, whereas they are interested in using this piece of research in policy formulation.... Very often, they would think that we can produce a finished piece of research readily for policy formulation, but this is not our interest."

The recent Report of the Science Council of Canada and the Canada Council on "The Role of the Federal Government in Support of Research in Canadian Universities" advocates more involvement by universities in research projects funded by government to aid in public policy formation. It stipulates some important caveats, however. It suggests, for instance, that "The university should ask itself (1) is the proposal consistent with its overall goals? (2) is the proposal one that can be undertaken without interfering with the university's teaching and research commitments? (3) is the programme suitable for the training of graduate students?" It points to the need for change in some aspects of university organization and practice if university policies in respect to appointment, tenure, and freedom to pursue one's own line of investigation are not to handicap organized large-scale research missions. The heart of the matter is put in these words; "Those wishing to use the university need to be reminded constantly that teaching and research are the primary responsibilities of the university. Service is secondary. The talent is available in the first instance for the internal pur-

poses of the university and only if proposals are consistent with the university's primary responsibilities should they be considered by the university. Government departments should look upon the possibility of making use of the university as a privilege, not a right."

This review has suggested something of the character and the general extent of the public policy research resources available in Canada. It does not purport to be a complete inventory. A major resource not touched on as yet consists of the various research groups and research programmes in government departments at both the federal and the provincial levels. Their role in public policy research will be partly assessed in the following chapter.

In light of the urgent and expanding need of both governments and electors for more knowledge, more thorough analysis and more objective identification and evaluation of alternatives as a basis for public policy choices, it is clear that the resources available in Canada are adequate neither in quantity nor in type to the requirements of the future. The stage is set, then, for an assessment of the public policy research institute as a supplement and, perhaps, as a partial replacement for what now exists.

## CHAPTER III

### PUBLIC POLICY RESEARCH INSTITUTES

There are doubtless some who would be inclined to challenge the title of this chapter on the ground that there is no clear-cut category of organization to which such a term might be applied. The even more forceful challenge might be launched that the term "public policy research" is, itself, so vague and so broad as to indicate no range of activities which could be precisely specified. Both points would have some validity. Certainly the gulf in activity, atmosphere, and purpose between the Brookings Institution and the New York City branch of the Rand Corporation is sufficiently wide to be noticeable. Equally, technological forecasting and the creation of "futures" are some degrees removed from an assessment of public service staffing policy.

The area of public policy research can be as wide as the present and the potential concerns of governments. For any developed nation of the modern world, the subject is so broad as to encompass a very large number of fields of inquiry and so complex as to suggest that varied approaches may be fruitful. It is not surprising, then, that the institutions which have been created for the organized study of public policy questions do display considerable diversity in their activities, their methods, and their relationships with other public bodies.

As the term is used in this report, a public policy research institute fits somewhere between government on the one hand and universities on the other. It may be closely linked to government by the powerful tie of grants or fees, but it is not a formal part of any government department or agency. It may be academic in its atmosphere and in its personnel, but its policy orientation and its research focus set it apart from the university. It owes its existence to recognition of the need to bring organized intellectual effort to bear in a timely fashion on complicated questions which are likely to become the subjects of public policy decision.

The United States has been the most prolific creator of organizations which fit these purposes and this description. A number exist also in the United Kingdom and various countries of Western Europe, many of them inspired by or partly modeled on some of those in the United States. An important part of the work undertaken for this report has been a study of a representative group of these public policy research institutions. In each case the aim has been to become acquainted with the history and the present status of the institution's structure, its work, its staffing, its operating methods, its financing, its relationships to governments and to the public, its problems and its accomplishments. The knowledge and the impressions gathered have been gained by study of the written record, visits to the institutions, discussions with their presidents or directors, members of their staffs, and members of their boards, and discussions with academics, public servants, and others having knowledge and opinions about such institutions. The ultimate purpose has been to derive from the varying characters, circumstances, and experiences of these institutions conclusions about the usefulness of such an institute in the Canadian scene and guidelines which might be helpful should one be set up here.

Appendix III sets out in summary form an analytical description of 15 of the institutions studied, 11 in the United States, 2 in the United Kingdom, 1 in Denmark, and 1 in West Germany. A number of other bodies concerned with public policy research and analysis were studied in equal or lesser degree, including some like the Central Planning Bureau of The Netherlands which are really part of government. But these 15, while differing widely in important respects, have been judged best illustrative of the kinds of consideration which should inform any Canadian decision to undertake creation of a public policy research institute. This chapter attempts to highlight their similarities and their differences, and to suggest some conclusions from experience about factors which make for strength or weakness. It reviews their origins, the scope and nature of their research programmes, their other activities, their structure and status, their staffing and working methods, their financing, and their geographic location. It then makes an assessment of their role and their effectiveness, paying particular attention to the possibilities of their intended function being adequately discharged in universities and in government departments and agencies.

#### THEIR ORIGINS

As with most institutions, there is something to be learned about public policy research bodies from the timing and the circumstances of the first appearance of representative members of the group. Any impression that they are solely a post-World War II phenomenon would be erroneous. The National Academy of Science, which has some of the attributes of such an institution, was founded at the instigation of President Lincoln in 1863. The Brookings Institution, one of the supreme examples of a public policy research institute, celebrated its 50th anniversary more than three years ago,

while the National Bureau of Economic Research, long a distinguished contributor to the field of public policy making in the economic sphere, will celebrate its 50th anniversary in 1970.

What has distinguished the post-World War II years in this field is that the number of such institutions has multiplied and that new concepts and new techniques of public policy research have been evolved. Much the best known of these post-war bodies, and the most influential as a pattern setter, is the Rand Corporation. It was the first of several institutes created to meet the needs of the United States armed forces and defense planners. The Urban Institute, the Hudson Institute, and the Institute for the Future are newer bodies still and have not yet had time to establish what their ultimate influence may be. In Europe, too, many of the public policy research institutes are of post-war origin, although the United Kingdom's National Institute of Economic and Social Research dates back to 1938.

The oldest institution studied, the National Academy of Science, was established to act as a source of advice to the federal government of the United States at a time more than 100 years ago when modern governments were just beginning to sense the potential importance of science to society as a whole. Created by Congress during the Civil War, it received its second large impetus to growth and activity during World War I. Impressed by practical demonstrations of its value to government at that time, President Wilson directed that it continue on an expanded basis in the post-war period. The National Academy of Science is in many respects much more than a public policy research institute. It has a major concern for the advancement of science and of scientific research. A significant proportion of its work is, however, directly concerned with the implications of progress in the physical, the behavioural and the social sciences for a wide range of public policy questions.

The Brookings Institution had its origins some 53 years later in the belief of a group of businessmen and educators that a non-partisan, private research agency could contribute to efficiency in government organization and administration by scientific study of the best methods of administrative organization and encouragement of active public interest in administrative efficiency. From a concern with improving the way in which the public service worked, it moved in due course to an even greater concern with the policies which the public service was designed to administer.

Like Brookings, The National Bureau of Economic Research was also the result of private initiative, in this case by a group of economists and statisticians, with some business support. Again, experience during World War I was a prime mover. Economists who had served in wartime posts in Washington faced the fact that there were no adequate statistics on national income. They felt the need for objective determination of the facts bearing upon economic problems and their interpretation in an impartial manner. Like the National Academy of Science, the interests of the Bureau are not exclusively oriented to public policy. Part of its aim has always been to serve

the profession by improving the tools of the trade, for instance, but a major result of its research effort over the years has been an improved foundation for government policy decisions in the economic sphere.

The National Planning Association, now 35 years old, is yet another example of a strictly privately initiated organization which seeks to contribute to improved public policy making, partly by policy-oriented research efforts. The individuals who formed it were largely supporters of the New Deal who saw a need for organized thinking outside government about planning in a democracy. The concern grew during World War II and was reinforced by the need for planning perceived in the post-war period. While the N.P.A. is an ardent exponent of the view that planning in a democracy is only partly for governments, an important area of its concern is for those policy-making activities of government which more and more need to be grounded on public policy research.

The post-war decades have seen a somewhat new type of public policy research institute spring up in some numbers in the United States. Rand Corporation was the first and the most successful of these new institutes, but despite its success and its influence on the style of several other institutions, it remains unique. Rand is a non-profit advisory corporation formed after the end of World War II to continue in peacetime the kind of relationship which had been established during the War between the military and scientists. Cushioned by an unusual degree of freedom provided in its contract with its major client, the United States Air Force, it demonstrated what can be accomplished by a multidisciplinary research and analysis effort carefully protected from operational pressures and by the techniques of systems analysis which Rand played a major part in developing.

While Rand has been the best known and the most broadly influential of the non-profit advisory and research corporations working on military and defense problems in the United States, it has been only one of several. Each of the three military services has had a number of bodies serving on a contract basis. In addition to Rand, the Air Force has had Analytic Services Inc. (ANSER), also with a research mission, plus other non-profits such as Systems Development Corporation (which has recently gone commercial) and MITRE, which have provided technical and managerial support services. The Army has the Research Analysis Corporation and a contract-research group furnished by the Stanford Research Institute. The Navy has the Centre for Naval Analysis, and the Department of Defense has the Institute for Defense Analyses (described in Appendix III). Some of these bodies do no work which could properly be called policy research but, under direction of their clients, put their efforts essentially into technical and operational questions. With the ramifications of defense and defense procurement in the post-war period, this orientation has sometimes led to research and analysis at the policy level. The Institute for Defense Analyses, for example, began as a technical support agency but has extended its scope to become the principal

advisory organization serving the Office of the Secretary of Defense as a whole.

The Hudson Institute, the Urban Institute, the Institute for the Future, and Resources for the Future represent a new generation of public policy research institutes. They reflect, each in somewhat unique ways, the belief that some of the most complex problems facing North American society today and over the next several decades will yield to multidisciplinary research effort and a systems approach. The Urban Institute had its impetus from the 1964 White House Task Force on the Cities, which emphasized the need to focus research on urban problems. President Johnson agreed that his new Department of Housing and Urban Development needed its own equivalent of a Rand Corporation and asked a group of distinguished citizens to create one.

The Hudson Institute and the Institute for the Future have even closer founding links to Rand. It would not be inaccurate to describe the Hudson Institute in its origins some eight years ago as the personal creation of Herman Kahn, and as an attempt by him to take some of the techniques and philosophies of Rand into wider fields. In place of Rand's major involvement in weapons and weapons systems, he wished to look at larger, long-run social and political issues. The Institute for the Future, established even more recently, was initiated by businessmen (The National Industrial Conference Board) who wished to use research to provide better forecasts of the future as inputs to major policy decisions to be taken by business leaders. Having turned to the Rand Corporation for advice, they, in the end, aided in the creation of a body which focuses its research and analysis on the medium- and long-term future to support both public and private policy making.

Resources for the Future is the oldest of these four. It was founded in 1952, chiefly by the Ford Foundation, as an outgrowth of the studies and conclusions of the Paley Commission. Originally concerned with resources in the narrower, conventional sense, it has by this time broadened its horizons to take in both the physical and some social aspects of the quality of the environment.

The National Institute of Economic and Social Research in the United Kingdom has the longest history of any of the Western European bodies looked at in this study, having begun just over 30 years ago. It had its origins in the feeling among some senior economists that the existing emphasis on theory should be balanced by increased applied research. Over the years, a gradually growing effort on the macro-economic level, particularly in terms of its highly esteemed, short-term forecasts of the economy, has been complemented by a growing number of projects directed at particular economic and social problems (e.g., urban studies).

The Institute for Strategic Studies, also based in London and now 11 years old, grew out of the conviction of a number of defense specialists and interested academics that the strategic policies of the West were too impor-

tant as public policy questions to be left to governments alone. They sought, too, some effort to close the gap between Western Europe's and the United States' intellectual resources in this field. It is the only truly internationally oriented institution appraised in this study, although others (e.g., Rand and Resources for the Future) have undertaken external projects, and still others (e.g., the American Academy of Science and the National Bureau of Economic Research) have non-nationals as members or in their governing bodies.

The Danish National Institute of Social Research, also established 11 years ago, is a model of the pure public policy research institute, but of a special breed. It grew out of a need of the Danish Government, particularly the Ministry of Social Welfare, for information and analysis to aid policy decisions, plus experience which suggested that a body wholly within the Ministry could not adequately meet the need. Its creator, and the only director it has had, left the Ministry to found it. Like the Air Force for Rand, the Ministry has been its principal client.

The factors which led to the creation of the Research Institute for International Politics and Security at Munich were similar. The need was felt for a body which could bring to bear interdisciplinary knowledge and skills on questions of foreign policy and strategy, chiefly for the benefit of the Federal Government of West Germany. The Institute was conceived by a group of individuals acting in their personal capacities who urged the creation of the Institute on the Federal Government. An interesting parallel to the Danish National Institute is that the Research Institute's director is a former member of the Chancellor's Office and that the Institute is funded through that office.

The common theme which runs through the origins of all of these bodies is a recognition, either within governments or among private citizens, of the need for a substantial input of organized knowledge and analysis to the understanding of the complex problems which face modern governments and electorates. In each case there has been, as well, a recognition, implicit or explicit, that the policy-oriented research and analysis required can best be accomplished by special purpose bodies embodying the necessary range of skills and separated on one side from too close links with operational problems and on the other from the frequent bias in usual academic settings against policy oriented research.

#### THEIR RESEARCH WORK

Public policy today touches in fact or in potential almost every facet of man's relationship with the society of which he is a member, as well as of his relationship with his physical environment. Public policy research does not, then, suggest a field with either precise or narrow bounds. It is not surprising that the range of the activities of the institutions looked at in this study is wide, or that each of them has directed its efforts to something less than the whole possible field of activity.

Even sub-divided areas of the total field are likely to be broad and to have ramifications which make adherence to carefully defined bounds difficult. As a result, such special purpose bodies as the Urban Institute, Resources for the Future, the National Bureau of Economic Research, the Institute for Defense Analyses, the National Academy of Sciences, and the Research Institute for International Politics and Security range over widely varied fields. It is not really surprising to see the Urban Institute's domain carrying it into questions of employment and income, housing, the financing problems of cities, law enforcement, education policy, and analysis and evaluation of national urban policies. Similarly, the purposes of Resources for the Future carry it naturally enough into questions of the management of water resources, of energy resources, and of land use, beyond these into the many ramifications of control of the quality of the physical environment, and from there into urban economics.

Among the institutions surveyed in this study, Brookings, Rand, Hudson, and the Institute for the Future are least confined in their fields of interest. Brookings currently divides its research work into three areas—economic studies, governmental studies, and foreign policy studies. The largest of these in terms of resources applied, and of output, is economic studies. Some recent examples of its economic projects are the mammoth series on public finance and fiscal policy (which aimed at clarifying issues in federal, state, and local government finance); a series on social economics (which began with an analysis of the doctor shortage); studies in urban economics, labour economics, and labour markets; and a research programme on transportation policy. Governmental and public administration studies had, as has been indicated earlier, a very large role in the origin and in the early years of Brookings. Although relatively less important now in its total output, they are still significant. Its recent output includes studies of the legislative process; of leadership and management in the public service; of the courts and the administration of justice; and of political parties, the public and public policy. Much of Brookings' recent work in foreign policy studies has been concerned with United States foreign aid and relations with developing countries. The record shows that the pattern of research by Brookings has shifted radically over time in response to its conclusions about the most probable areas of policy-making concern in the medium and longer term, the interests and capacities of its staff, and the availability of financial support for particular areas of study.

Because of its origins and its primary source of funds, the contract with the United States Air Force, Rand Corporation has historically made its most significant contribution in the area of national security. National security has, appropriately, been defined in such broad terms that over the years Rand has worked in such diverse areas as economic theory, organization theory, measures of attitude to social welfare, and relations between social choice and individual values. More recent studies, financed by the Corporation's own funds, have examined such questions as water resource development, urban

transportation, salary structure and teacher shortages, and data processing systems for State and local governments. Today, Rand is moving strongly into the field of domestic problems, where it sees important contributions to be made by applying its special techniques (such as systems analysis) to complex, inadequately understood, strongly interactive problem areas where authority is dispersed among many government jurisdictions.

Under contract with New York City, it has created a large staff specifically for the purpose of a major research programme on health, housing, public order, and fire protection. It has studied air transportation planning for the Port of New York Authority; manpower training programmes for the Office of Economic Opportunity; housing, transportation, and urban problems generally; health care systems; and the evaluation of educational programmes. Over the years, its national security goals have led it, as they have the Institute of Defense Analyses, into studies of economic and political forces in foreign countries and into foreign policy studies as well. Rand sees its areas of interest and contribution defined less by subject matter than by the opportunity to bring to bear on public policy questions a multidisciplinary, systems analysis, alternatives-weighting approach with which it has had notable success over two decades in studying many complicated areas of uncertainty.

In their aims, their techniques, and the types of work they have undertaken, the Hudson Institute and the Institute for the Future are similar to Rand, with which they have family links through their origins. Like Rand, Hudson has had a major proportion of its work on political-military projects related to national security issues. It has, in addition, undertaken studies in the fields of education, antipoverty programmes, and regional economic development, the last largely abroad. Its studies of the future, publicized by the book, *The Year 2000: A Framework for Speculation*, have attracted a great deal of attention and are expected to continue.

#### THEIR OTHER ACTIVITIES

While research is the central and primary activity of most of the institutions studied in this survey, all engage in other important activities. The most common, of course, is publication. For many, (e.g., Brookings, Resources for the Future, National Bureau of Economic Research, National Institute of Economic and Social Research) publication is a chief avenue to effective influence. Brookings may publish 15 to 20 books in a year, Resources for the Future almost as many, and Rand up to a dozen in addition to several hundred reports, memoranda, and papers. The National Institute of Economic and Social Research has averaged about one major book a year plus a series of occasional papers and reprints of articles by members of its staff, in addition to its own quarterly, the "Economic Review." The Institute for Strategic Studies owes much of its reputation to the quality of its regular and its special publications.

In certain cases, (e.g., the Research Institute for International Politics and Security and the Danish National Institute of Social Research) publication appears to have lesser emphasis. This tends to be true of bodies which have particularly close financing and working ties with one or more government departments. Bodies like Stanford Research Institute and the Institute for the Future, which rely to a significant extent on contracts with the private sector, also face certain restrictions on publishing.

Publication has more than one purpose. It is first of all, of course, a way of getting the results of the research programme before decision makers, the public, and its opinion leaders. It serves to prepare the ground for public policy decisions which will be taken later. In this way, it provides a valuable input to a desirable dialogue. Publication has important secondary values. For the members of the research staffs, it is as important in terms of career and professional standing as it is for those in the regular academic world. From the standpoints of both institute and staff, it is a desirable test of the quality of the work produced and a continuing stimulus to rigorous analysis.

A number of the institutes surveyed hold workshops, seminars, and conferences. The purposes vary and multiple motives are often involved. In some cases, such undertakings may simply be stages in the planning of a project or the evaluation of its results. In others, they may be a means of communicating with interested parts of the academic world or with public servants. Recruiting needs and the opportunity to evaluate or to interest potential staff members and academic consultants may be at least a part of the purpose. In its early days, Rand undertook seminars for the specific purpose of building its credentials with the academic world and of conveying an understanding of its mission and its approach. Whatever the mix of motives involved, it is clear that these activities have as a by-product a role like that of publication in giving the work of the institute more impact on policy making.

A few of these public policy research bodies engage in still broader programmes of education and support for the research of others. As befits an institution that once had the status of a university, Brookings has a more extensive programme of this kind than any of the other institutions surveyed. It brings individuals from the private sector to its headquarters to improve their understanding of the workings of the machinery of the public service. It organizes visits for members of the public service in which they hear firsthand reports on private sector activities, problems, and attitudes. It has made arrangements which permit outside researchers, under its sponsorship, to carry forward specific research projects within the public service and, conversely, arrangements which bring public servants to Brookings on short or longer term leaves to carry forward research of interest to themselves or to their departments. Like Rand, Resources for the Future, and the Urban Institute, it has a fellowship programme. The Hudson Institute also has an

active programme of seminars for business and community leaders, as well as for professionals in the field of research.

#### THEIR ORGANIZATION

The typical public policy research-oriented body in the United States is a non-profit corporation organized by private citizens and incorporated under the laws of a state or of the District of Columbia. This is true even of those, like Rand, the Urban Institute, and the Institute for Defence Analyses, which grew out of government initiatives and have been wholly or largely financed by government contracts. Of those studied, only the National Academy of Sciences (which is not wholly a public policy research body and which dates back to the last century) was incorporated by Act of Congress. In Europe, the Danish National Institute of Social Research was created by Act of the Danish Parliament, but both the National Institute of Economic and Social Research and the Institute for Strategic Studies are non-profit corporations under the Companies Act.

Typically, ultimate authority and responsibility for these incorporated bodies lie with their boards, most frequently in the United States called Boards of Trustees. As the full board meets only infrequently during the year, often twice, in some cases up to four times, there is usually an executive committee which carries its authority and responsibility in the intervals between meetings and is available to the permanent staff head as a source of advice and authority either in formal sessions or by telephone. In some cases, such as Brookings and Rand, where there are substantial funds to administer, there may also be a finance committee.

Only a minority of the institutions studied are membership corporations, e.g., the Hudson Institute, the National Academy of Sciences, and the Institute for Strategic Studies. In other cases, the members of the board constitute the membership of the corporation and the boards are, therefore, self-perpetuating. Simple scanning of the lists of board members shows that in the United States these bodies have attracted to their ranks many distinguished and public-spirited citizens. Although membership on such boards involves responsibility and considerable effort without remuneration, it offers a distinctive method of public service, along with prestige. In several instances, rules have been established, either by provision in the by-laws or by practice, to ensure a desired balance of representation on the boards. For instance, Rand Corporation typically selects board members on the basis of one-third leading businessmen, one-third leading academics and scientists, and one-third other distinguished, public-spirited citizens. Resources for the Future follows a somewhat similar pattern, while the Urban Institute includes on its board, as well, representatives of the judiciary, of international organizations, and of other public policy research institutions such as Brookings. The Institute for the Future aims ultimately at a board comprised of five members from business, five from universities, five from labour, five from government service, and five from the public at large.

Brookings, which guards with care both the fact and the appearance of its independence and objectivity, is precluded by its by-laws from having a board member who is at the same time a public servant. Both the National Bureau of Economic Research and the National Planning Association are more broadly representative citizens' bodies and their boards reflect this character. The board of the National Bureau includes representatives named by specific universities and other organizations, including labour. The N.P.A. board is widely representative geographically and also by sectoral interests.

Both the Danish and the Munich institutions have close direct relations with government. This is reflected in their governing bodies which, in the case of the Danish Institute, includes a majority of public servants combined with university representatives and, in the case of Munich, includes not only members of departments of the federal government but also representatives of each of the major parties. The National Institute of Economic and Social Research, whose links with government are of a more subtle kind, has a large board—118 distinguished members of the Establishment, governmental, academic, professional, and business.

The chief executive officer of each institute, known usually as the president in the United States and as the director in Western Europe, has the key role in most of the institutions surveyed. While boards have final authority for budgets, for approval in a broad sense of the areas of the institute's research efforts, and for personnel policies and selection of senior staff members, it is the president or the director who, by his powers of initiation, his daily involvement in administration, his recruiting and his determination of standards of performance, really determines the direction, the tone, and, to a large extent, the level of effectiveness of the institution. In most of the institutions surveyed, members of the board are not involved in the planning or the execution of individual research projects, nor do they review their results prior to publication. An exception is the National Bureau of Economic Research, whose board appoints subcommittees of its members to read each report carefully in advance of approval for publication. Its work has a more professional orientation, of course, and its board has a larger scholarly component than most. In the case of the Danish Institute, where the governing social research board is made up entirely of academics and public servants, it approves projects but the director has full scientific and administrative responsibility for organizing and carrying out the work.

The role of the board of trustees or directors of most public policy institutes—perhaps of all that expect to have long and useful lives—is an important one. It is their responsibility to protect the status and the worth of the institute by wise selection of its directing head and by judicious support and guidance for him. It is their responsibility, too, to stand as a buffer against any threat to the desirable independence and objectivity of the institute's work. These aspects of its role may be more crucial than anything it does directly in obtaining financial support or setting detailed policy.

## THEIR STAFFS

The prevailing characteristic of the professional staffs of the public policy research institutions surveyed is that they are composed of academics who have, at least for the time being, chosen to devote their energies to policy-oriented research. This may be a lifetime preference or a stage in their career. In the latter case, they are likely to be in the earlier years of their careers and counting on returning to the normal academic atmosphere of a university. Some of them are, consciously or not, in transit to public service, while a few are former public servants. Brookings, more than most, has a two-way flow with the public service, particularly at senior levels. Rand, too, has been a training ground for many public servants.

For many such staff members, retaining their links and their standing in the academic world is of great importance whether or not they have any intention of returning to it. Professional standing and recognition is valued even by those who do not wish to return to university life. They are no less professional in their orientation because they prefer policy-centred research, in an atmosphere conducive to it, to research in methodology and pure theory in the atmosphere of a university.

Some prefer to have no teaching responsibilities, but others wish to combine some teaching with policy research. For Rand's Santa Monica staff, part-time teaching assignments are permitted. In the Danish National Institute, they are general and are counted upon as a source of additional income which will make posts with the Institute more attractive financially than either university appointments or public service. The United Kingdom's National Institute pay scales are not adequate to attract senior researchers, who must, therefore, either hold university teaching posts or be seconded from the public service. In most of the other institutions surveyed, there is little or no part-time university teaching by members of the permanent staffs, although the value of formal and informal contacts with the academic community is often emphasized. For such reasons, location near a university campus is often stressed as an advantage. This factor specifically influenced the location of the Institute for the Future (which works closely with Wesleyan University), the Institute at Munich, Rand, and Stanford Research.

Like his academic confrere, the institute professional often feels the need to "publish or perish." Most of the institutions surveyed see the opportunity for publication as a requirement for attracting and retaining high calibre staff. Publication of project results in the names of staff members responsible, or of consultants or academics under specific contract, may have the additional advantage of not committing the institute to positions. Brookings, for instance, specifies that each study it publishes is "offered as a competent, scholarly treatment of a subject worthy of public consideration; the Institution itself does not take positions on policy issues." In addition to publishing their research results in the names of staff members, a number of the institutions surveyed encourage staff members to contribute articles to learned

journals. Several, including Brookings, Rand, and the National Institute, frequently distribute reprints of such papers.

Rigorous standards of research are vital both to staff members, who wish to maintain or to build their reputations in the academic world, and to the institute, which is likely to be more effective if it has the respect of academic and other professionals. For this reason, Brookings, Rand, and several other institutes lay considerable stress on the procedures they have developed for ensuring high standards and testing the rigour of approach. Brookings subjects all of its intended publications to reading committees composed of members of its own staff and outside consultants. Rand emphasizes its referee process which subjects each study and report to critical review by selected staff members not themselves involved in the project. The referees, in effect, decide whether a report is worthy of being published or submitted to the client. Competence as a referee is one of the tests of performance applied to staff members in decisions about their remuneration.

This emphasis on the quality of professional work is well placed. The effectiveness of both Rand and Brookings in attracting staff and consultants, and in influencing policy decisions, has depended significantly on the respect which is accorded them in the academic world. Rand has deliberately sought this respect both through the quality of its work and through becoming well and favourably known to the academic community by summer appointments to its staff, conferences and seminars, consultant arrangements, and publication of unclassified reports.

Closely allied to the desire to be able to publish is the demand on the part of many staff members to be able to choose at least some of their research projects and to influence the research programme of the institute. Even such a market-oriented body as Stanford Research Institute offers its professionals some time and resources for research pursuits of their own choosing. In most institutes (Rand and Brookings are clear examples) choice of the research programme is substantially affected by staff suggestions.

A multidisciplinary staff is the hallmark of most of the post-World War II institutions surveyed. Building on the experience of operations research teams during World War II, Rand led the way with its interdisciplinary approach, but it is emphasized also by the Urban Institute, the Institute for the Future, Stanford, the Hudson Institute, the Institute for Defense Analyses, the Munich Institute, and, to a slightly lesser degree, Resources for the Future. Multidisciplinary staffs usually combine economists and statisticians with lesser numbers of political scientists, sociologists, historians, and mathematicians, plus, on occasion, specialists in law, public administration, physical and life scientists, engineers, town planners, and architects. Rand began with physical scientists, engineers, and mathematicians but very early began to add a qualified staff of social scientists together with a few specialists in the humanities.

Except in those bodies which, like the National Bureau, have a rather specialized professional interest, any extensive programme of public policy

research seems likely to benefit from the application of a fairly wide range of expertise. Even those who have tried hardest, however, agree that the interdisciplinary approach is difficult to bring to the desired level of effectiveness. Despite its own major stress on the interdisciplinary approach to its projects, even Rand has found it more acceptable to organize its staff according to traditional discipline groupings. This does not prevent a physicist, a mathematician, or a philosopher being found in the economics department, nor does it defeat the conscious effort to have the walls between disciplines lower on the institute campus than they are on the typical university campus. Nor does it impede an interdisciplinary approach to the referee process, which often has staff members acting as referees for reports even when their own disciplines have been entirely unrepresented in the projects.

Closely related to the question of a multidisciplinary staff is the question of whether there is such a thing as a "critical mass" in terms of staff size. If so, it seems likely that Rand, with its 550 professionals, and Stanford Research, with more than twice as many, are well beyond it. On the other hand, the National Bureau, with its full-time complement of only four professionals, would appear to be far below the critical mass level were its approach interdisciplinary. Those who have had experience with the interdisciplinary approach, and regard it as essential for modern public policy research, agree that the critical mass concept does apply, but they vary widely in their opinions as to its absolute level. At the Urban Institute it was suggested that the critical mass for optimum cross-fertilization might be 100 professionals. Brookings has 95 professionals and feels that it is safely beyond the critical mass level. The Munich Institute feels that the optimum number would be perhaps twice the 35 professionals it now has. On the other hand, Resources for the Future, with a record of demonstrated productivity over more than 15 years, appears satisfied with its staff level of 20 professionals. There is some evidence that Rand, in growing to more than 500 professionals, has become so large that interdisciplinary contacts are somewhat impeded and that, despite attempts to overcome the handicap, size forces some bureaucratic approaches which would otherwise be undesirable. The author's tentative conclusion is that with a truly multidisciplinary staff it would be unwise to expect genuine interdisciplinary benefits with a core group of less than 25 professionals.

Most of the institutions surveyed do not attempt to staff on an "in house" basis to meet all of their anticipated needs for skills and knowledge, or in numbers sufficient to meet their full manning needs at the planned levels of their research programmes. At one extreme, professionally specialized bodies like the National Bureau can work with very small permanent staffs, assigning much of their research programme on a contract or support basis to outside academics whose competence is especially suited to the task for which they have been selected. At the other extreme, Rand, with its 550 profession-

als, and the Urban Institute, with its aspirations for 200, are exceptional in their desire to handle most of their projects on a wholly "in house" basis.

Most of the other institutes surveyed combine a fairly wide array of internal staff talents with the recruitment of part-time or temporary outside staff from university campuses to supplement internal efforts and to provide missing expertise or authority. Brookings, for instance, counts on making approximately half of its staff expenditure in its economic and government divisions for outside personnel, some of whom may do part of their work at Brookings. Because most public policy research programmes require planned team effort, sometimes spanning lengthy time periods, the institute "in house" staff must at least be large enough to combine planning and directing skills with knowledge of where to find outside expertise as needed. In addition, it must have the competence to work with the specialists whose skills are required. Without an adequately large "in house" research staff, it seems highly unlikely that a public policy research institute could shape and carry through a successful, continuing programme of research in broad areas of public policy.

#### THEIR FINANCING

The institutions studied in this survey have annual operating budgets ranging from the \$65 million of Stanford Research Institute to the less than \$250,000 of the Institute for Strategic Studies. Their sources of revenue range from wholly governmental to wholly private and from 100 percent dependence on contracts to reliance on a mixture of endowment income and individual, corporate, and foundation support which may largely or entirely exclude contract income.

Stanford Research Institute is, of course, only partly a public policy research institution and some of its huge annual budget goes to technical and scientific studies and to contract projects for private corporations. Rand, however, spends almost all of its nearly \$25 million budget on public policy research.

One might expect an institute's sources of revenue and degree of financial security to have considerable bearing on its choice of projects, its attractiveness as a place of work for competent researchers, and even its effectiveness. The evidence is that this is so. The freest institution among those surveyed, from the standpoint of the reliability of its revenues and the neutrality of their sources, is Brookings. It has a substantial endowment which has provided it with attractive working quarters and produces more than one-quarter of its current annual revenues. It obtains nearly one-half of its required present level of revenues from grants and contributions by foundations, corporations, and individuals. It produces some 15 percent of its revenues from sales of its publications, seminar fees, and other charges, relying on government contracts up to 10 percent only. In this position it can afford to be highly selective in taking on contract studies.

This happy financial position is, of course, highly dependent on Brookings continuing to achieve a level of effectiveness which its voluntary supporters consider worthwhile. So long as it can do so, its revenue position allows it to be independent in several important respects.

Brookings has a very large measure of independence in its choice of fields in which to work. This, of course, means considerable effort in making such choices. Management and staff work at keeping in close, informal touch with political and official figures in Washington. This effort serves a communications purpose, but it also helps to ensure that the Institution's work remains relevant. Not having to depend on contracts, however, Brookings does not have to accept the views of departments or agencies as to what areas it should study or what projects it should undertake. The opinions of foundation officials and their accompanying willingness to support particular projects undoubtedly have some influence on choice of subject, but at least the foundations have no operational axes to grind and no defensive unease about the results of studies. The president and his senior advisers, who have the principal voices in shaping Brookings' research programmes, can consider in their assessment the ideas of staff members, foundations, academics, public servants, and others. This is a useful process for an institute that wishes to be as certain as it can be that it has identified those policy areas in which clarification of the problems and identification of the alternatives and their implications will make a significant contribution.

Brookings' degree of financial independence bolsters its freedom in publication policy as well. It regards publication as the natural end product of all of its studies and will not compromise its right to publish. It turns down (or is not considered for) government-sponsored studies in cases where classified information is involved or the department wishes a veto right on publication. Brookings often allows a sponsoring government agency 60 days to comment on a proposed text and will even give the agency the right to publish the report. On the other hand, it does not commit itself to accept proposed changes, and it reserves in such cases the right to publish should the agency not do so. Brookings' emphasis on publication is central to its view of its role, which it defines as "that of independent analyst and critic, committed to publishing its findings for the information of the public."

At the other end of the spectrum, Rand Corporation depends almost entirely on contracts for its revenues, and has throughout its 23-year life. In fact, for a number of years it had only one employer (or client) and it still receives its major revenues from that single source, the United States Air Force. Yet, Rand has enjoyed, and its work has reflected, a degree of independence unusual in such a situation. It has been said that another Rand could never be created because the same conjuncture of personalities and circumstances, which launched it under a contract giving it a high degree of freedom, would be unlikely to recur. The statement is probably true. Certainly, no other policy research institute has emerged which, while being wholly

or largely dependent on government financing, has had as large resources and an equal measure of independence.

Part of Rand's independence has been based on contract, part on practice. Its contract with the Air Force gave it from the beginning substantial initiative in choosing subjects under the general rubric of national security. Rand has been able to define national security in such a broad way as to permit it to undertake more challenging and more fundamental studies than would have been possible under the usual, more narrowly-defined government agency contract. Its contract has allowed it also to include in its fees a six percent loading from which it has been able to finance research programmes entirely of its own choosing. This has been an invaluable attraction to staff and a development tool for competence to meet future needs. Paradoxically, as Rand has broadened its list of clients, it has probably become somewhat less free. Its newer clients, most of them departments of the federal government, have not had the same latitude the Air Force had when it signed its original contract with Rand. Rand, itself, has had to become more sales-minded as it sought to obtain and retain new clients.

For a number of other institutes which depend primarily on government financing, impediments to freedom of initiative and pressures on objectivity appear somewhat greater than for Rand to date. The Urban Institute, one of the newest, received at its origin generous three-year contracts from the Housing and Urban Development Department and the Department of Health, Education and Welfare. Because such contracts are cost-reimbursable, it had to seek financing for working capital and office furniture and equipment through a grant from the Ford Foundation. Now that the time for renewal of its contracts is approaching, the departments concerned are having to give serious thought to what they have obtained for their money so that they can justify further contracts. It is difficult to judge how much weight they will be able to give to the fact that in the first two to three years of development for a new institute, the measurable useful output is likely to be small, even though excellent foundations may have been laid for future productivity.

There appears to be widespread agreement that the work of several of the non-profit advisory corporations which have served the Pentagon has been of less general value than that of Rand because they have been more constrained by their "clients." One can scarcely dispute that the power to veto by withholding contracts is very great if an institution has no alternative sources of revenue. So long as it can attract and keep staff of standing and competence—very difficult where serious constraints on independence are perceived—an institute may hope for some success over time in persuading agencies with which it deals to approve projects which they would not originally have favoured, or to broaden terms of reference on occasion to permit a more useful study to be made. It may even hope to influence its client to accept freer or more extensive publication than it might otherwise have chosen. Overt constraints may be the less dangerous part of the situa-

tion. The greater danger may be that the institute, itself, will be led to a subtle, even an unconscious, self-censorship, sensing without deliberate analysis what questions it would be unprofitable to raise, what answers would be hard to sell.

Whether or not they always come to the fore, the limiting tendencies in a contract-dependent situation should be recognized. Current operating responsibilities and current commitments to policy positions and programmes do tend to narrow perspectives on future possibilities, to limit willingness to pay for objective assessment of all of the alternatives which probably should be considered. They shorten the attention span so far as future needs are concerned. They instil a certain bias in favour of confidential rather than published reports. Few government departments or agencies can avoid some such effects, because they are necessarily involved in present programmes and policies. An established influence and record of accomplishment will enhance an institute's capacity for independence in the face of such natural pressures, but for that record to be established, there must have been over some considerable time sufficient freedom in choice of research project, in the opportunity to draw objective conclusions, and in the right to publish them.

#### THEIR LOCATION

The Brookings Institution is located in Washington, D.C., and would not have it otherwise. As a truly independent institution, it regards its informal and personal contacts through its staff members with the political and official figures of Washington as an essential ingredient in the success of its work. From its standpoint, Washington is an excellent communications centre via the media for publicizing its work throughout the nation. It is almost fully occupied with issues affecting the federal government and is, therefore, very little influenced by any concern for contacts with state governments. Even if it were, Washington, where state and local governments often have their own representatives, might still be the preferred location.

This has been the view also of the Urban Institute, which does have substantial interest in state and local government activities. It considers the dialogue with Washington officials so important to its purposes as to offset the accompanying intensity of pressure which goes with proximity to decision makers. While it assessed seriously the wisdom of establishing a number of permanent regional operating groups, it concluded for the time being that it would be more effective to develop an adequate headquarters group in Washington. This would not preclude setting up ad hoc groups in other cities for particular projects.

The Rand Corporation established itself in Santa Monica, California, 23 years ago for reasons which it might be prepared to admit are less powerful today than they seemed at that time. Rand's motive was, in part at least, to obtain the protection afforded by geography in a situation where it expected to be wholly dependent on a single client located in Washington. It correctly saw that it needed to be insulated from operational concerns and protected

from having the resources it was creating diverted to unintended short-term purposes. Over the years, it has reaped undoubted advantages in manning because of the attractions, intellectual and climatic, of the West Coast location. (Brookings, too, has given some thought to establishing a West Coast branch to gain the benefits of added intellectual contacts and attractiveness to potential staff.)

Whether the protection of geography is as real in the day of the jet aeroplane is a pertinent question. Whether, also, a different location would serve Rand better in terms of readier and more frequent contacts with its now more numerous clients is also a question. It must be said that Stanford Research, with its West Coast location and its much more dispersed clientele, does not appear to have suffered a location disadvantage. For the new and different client relationship which Rand has established with the City of New York, it has created a new organization located in that city and living daily with its client.

Like Rand at an earlier date, the West German Research Institute for International Politics and Security deliberately chose a location removed from the federal capital and from the Chancellery which it expected to be its primary client and supporter. It wanted to separate its research staff from the pressures of the capital city and sought the opportunity to maintain more easily the academic environment it believes to be desirable for its work. On the other hand, the Danish Research Institute, living in a small country, feels no disadvantage to its independence arising from its Copenhagen location, even though it is in many respects almost a part of government.

The value which some institutions see in being located adjacent to a university community has already been mentioned. Particularly for a new institution, access to library resources and computer facilities, frequent and easy contacts with academic personnel, and readier availability of outside sources of expertise may be as important advantages as the opportunity for staff members to engage in part-time teaching.

For a research institution and a research atmosphere, one might envision certain attractions in relative isolation. This may well have influenced the Hudson Institute in its choice of a slightly remote location at Croton-on-Hudson, although a particularly attractive real estate opportunity may have been a factor as well. For a policy-oriented research body which must have countless and continuous contacts with the outside world, whether clients, consultants, or leaders of public opinion, even a small degree of remoteness can become a burden, more of a burden perhaps for the institution's own staff and budget than for its outside visitors.

#### THEIR ROLE

There can be ready agreement on the crying need to inform many important public policy decisions with an improved understanding of the implications of the physical and the social environments, with better analysis of the problems involved, and with more thorough identification and assess-

ment of alternative solutions. Why, though, should a new and distinctive institution be required? Why do we not turn to our rapidly multiplying universities and to the growing capacity for university-based academic research? Alternatively, why do we not rely on the research and advisory units located in departments and agencies of governments?

The author has found a significant measure of agreement on the answers to these questions among university academics, present and former public servants, and those experienced in public policy research institutes. The nature of public policy research, the traditions, the resources, the aims of academics, and the position of government-based social science research are all combined in the answer.

Most public policy questions, whether wide in their implications, like the guaranteed annual income, or smaller, like control of the quality of water in a given lake-river system, have many facets and involve a multitude of intricate relationships. They can scarcely be adequately understood through the insights of a single discipline, or resolved by the skills of one form of expertise. An adequate understanding of what is involved frequently requires purposive investigation and analysis over a considerable period of time in the course of which a number of important avenues may have to be researched before integrated findings and conclusions are possible. Such activity calls for a multidisciplinary approach, often involving knowledge of the physical sciences and skills of the engineer, as well as the expertise of various branches of the social sciences. It requires a team approach. For best results, it must be carefully planned in advance and managed on a continuing basis. Management and organization of public policy research projects call for special skills. They require forms of expertise which, on the evidence, are most likely to be developed and applied on a professional basis in public policy research institutes.

Public policy research on a mission-oriented, continuing basis is not likely to find a happy home in most universities. Part of the problem lies in academic attitudes to policy research as such, part in the multidisciplinary requirement, and part in the limited resources of professional expertise available in any one university. Research is an important product of good universities and of most good academic careers. It contributes to the university's teaching and learning role as well as to the pursuit of knowledge and the enhancement of professional careers. Only by chance and infrequently does it have the purpose of contributing directly to the resolution of public policy questions. A policy orientation will, in fact, often be discouraged, and perhaps nowhere more so than in the social sciences. Many social scientists in universities are, for valid professional reasons, more interested in methodology and esoteric dialogue with their peers. To the extent that their work has policy implications, it needs translation and interpretation to be of direct value to policy makers or to the public at large. It is not inaccurate to suggest, then, that most research by university academicians is undertaken

because of its particular appeal to the academic himself, and that it is more in the nature of individual entrepreneurship and rarely of mission-oriented team effort.

Although a team approach to research in the social sciences has been rare on the campus, it is becoming somewhat less so. Canada Council grants, foundation support, and other sources of funding are, from time to time, used to finance the efforts of several academics and graduate students working on a single subject. The initiative for such projects almost always comes from the academics themselves and the choice of subject is, therefore, theirs. Public policy orientation is infrequent.

In most universities, the walls between disciplines are still high, if not very nearly impregnable. There is no accepted focus of authority which can readily organize and co-ordinate a mission-oriented research project requiring skills from several departments. Were this limitation less real, university-based policy research would face still another which is real. For any significant public policy project, it is unlikely that the faculty of a single university will include enough of the talents required in each of the disciplines relevant to the project. A university may have the right economist, the right historian, and the right engineering talent, but the best sociologist for the study may be part of the faculty of another university. Often the talents of two, three, or four specialists in a particular field may be needed for a project, for instance authorities in the field of education economics, when no single campus would be likely to have more than one of the desired competence and standing. When it comes to team projects, the only barriers more difficult to scale than those between departments in a given university are those between universities themselves. Only rarely has it been possible to mount a mission-oriented research project which was manned from several universities but directed from one.

In sum, then, university-based research does not usually have public policy resolution as a primary purpose or focus, it tends to be the product of individual choice rather than mission-oriented team effort, it is difficult for it to be multidisciplinary, and it is perhaps even more difficult for it to combine talents from several campuses.

The public policy research institute, by contrast, does have public policy resolution as its primary purpose and focus. It can provide a congenial atmosphere and appropriate working conditions for those scholars and others who wish to relate their research activity directly to the problems of the society in which they live. It can assume for such scholars the often burdensome necessity of finding financing for such work. It can be organized to reduce the institutional barriers to multidisciplinary effort and it can provide the planning, organizing, and administrative skills required for large projects which span more than one year. It can also deliberately build into its staff the relatively large number of good, solid, technically skilled performers which

large-scale research projects require to support academic stars and innovators.

The public policy research institute is little more likely than the university to have on its staff all of the talents needed for each of the projects it undertakes. Unlike the university, however, it is in an excellent position to enlist those who are located elsewhere. As a continuing research project manager, the institute will make it a point to know where the top talent in each field of expertise can be located. It will be able to enlist and to integrate with the work of its own staff the efforts of experts from universities across the country without encountering problems of parochial campus loyalty.

If more can be expected from the public policy research institute than from universities in effective public policy research, what can be said of it in relation to the research groups of government departments and agencies? First of all, most policy-making departments and agencies of government, if they are of any size, do today need the support of research and analysis activity. This often takes the form of an economics division. Such groups make important contributions by keeping policy makers and administrators adequately informed about the environment and by providing valuable input to short-term planning and to operational decisions.

The opportunity for groups so located to cope with research of longer term import is, on the evidence, as limited as the logic of the situation would suggest. An obvious hazard is the ease with which the organization, under the pressure of daily crisis, can divert them to shorter term problems. With such a resource at hand it takes extraordinary understanding and self-discipline not to involve it extensively in the current operating problems which press so continuously on those directing the department or agency. To quote a particularly felicitous phrase, the normal pattern is for "the urgent to displace the important."

Involvement in the short-term operational situation seriously limits the capacity for effective medium- and longer-term research and analysis. Involvement in current policy positions, even organizational dependence on those who are so involved, inhibits objective searching out and assessment of policy alternatives for the future. Within any agency it may be difficult to say things which might be unpopular politically. Terms of reference may be unduly narrowed by the desire to avoid challenging existing commitments, programmes and machinery.

For these and other reasons, it is not easy for the government department or agency to secure and retain first class talent for policy research. Most top social scientists outside government do not envy their confreres in government departments and agencies. A competent physicist might be impossible to lure to the staff of the State Department in Washington, but he might be quite happy to serve on a foreign policy project of Rand.

Properly guided, the public policy research institute can escape the limitations and hazards of operational involvement, commitment to present positions, and lack of attraction to qualified personnel. As an organization

outside government, it should be able to resist involvement in operational problems and short-term decision making, even though it may encounter some pressure from client departments. Successfully resisting such involvement does not, of course, completely free it from the inhibiting influence of present policy commitments by decision makers to whom its work is addressed. Whether its freedom in this respect will be impeded depends, in the first instance, on the degree of real autonomy it can preserve, which may depend substantially on its revenue sources. The most insidious restraints are those which are self-imposed, the conscious or unconscious filtering out of subjects, alternatives, implications, or conclusions which, if raised or published, might make future communications or future financing more difficult.

The public policy research institute has, then, no automatic assurance of being protected in the degree of independence and objectivity its role demands. It must organize for it and work at it. If it succeeds, it can capitalize on a functional competence which neither universities nor government agencies can be expected to equal. In the process it can stimulate and increase the public policy contribution of university personnel and engage in constructive interaction with public servants as well as the public at large.

#### THEIR EFFECTIVENESS

To measure the contribution which the public policy research institutes surveyed have made and are making in their respective countries is not possible in any verifiable, quantified fashion. Indeed, if it were, some of those included in the survey, such as the Urban Institute, the Institute for the Future, and the Research Institute for International Politics and Security, have not really had yet long enough lives to demonstrate their potential worth. The value of the work of certain others cannot be gauged adequately because much of it has been done on a confidential basis, with the results known only to the institute and its clients.

One basis for judgment, of course, might be that a few of these public policy, research institutes have been in operation for considerable periods and appear to be flourishing, and that in the past 15 years a number of new institutes have been created both in the United States and in Western Europe. Certainly, the author found that many public officials, academics, and other public-spirited citizens feel that there is a role for such institutions, and that formulae for their effective functioning are known. While there is no way in which to quantify the influence of any one of these institutions, one can see, hear, and even feel evidence of the respect in which bodies such as Brookings, Rand, the National Bureau, and the National Institute have come to be held over the years. One can see and judge the quality of their written output. One can even reduce with some confidence causal links between their work and certain public policy positions and decisions. It is hard to resist the conclusion that public policy research institutes, operating on one or other of certain tested patterns, have proved their worth to the policy formation processes of modern, democratic states.

These institutes help to fill a very evident need of a modern society and do so better in important respects than alternative forms of organization. There can be little doubt that in our modern, complex societies public policy effectiveness is frequently hampered by incomplete understanding of the underlying causes of problems, by lack of awareness of the full range of alternative solutions and their implications. Unless we address ourselves in a competent and objective fashion to a fundamental understanding of the relationships involved and to expand an imaginative search for alternative solutions, each properly appraised, and unless we do this sufficiently far ahead of the problems becoming acute, it is evident that both public opinion and policy makers will be quite incapable of dealing constructively with the circumstances we shall have to face. For valid reasons inherent in their own roles, neither the research facilities of the academic world nor those of government are likely to contribute to this need as adequately as those of a research institution whose whole purpose lies in this kind of enquiry and all of whose skills are developed for effective performance of it.

## CHAPTER IV

### A PROPOSAL FOR A PUBLIC POLICY RESEARCH INSTITUTE FOR CANADA

As Canada approaches the last three decades of the turbulent Twentieth Century, its leaders and its citizens face a future whose only certainty is the size and the complexity of the demands to be met. These demands will require decisions, a few major decisions which will shape Canada's destiny to the extent that Canadians can shape it, a multitude of lesser decisions which will have major consequences for specific groups of Canadians and specific areas of Canada. The decisions made will determine Canada's constitutional position, the pace and continuity of its economic growth, the distribution of its economic product among its citizens, the relative ability of its various natural regions to produce wealth, the degree to which its citizens are able to develop their economic, their social, and their cultural potentials, the quality of the environment in which they will live, and the economic and political status and influence of Canada and Canadians in the world of nations. In sum, these decisions will determine what Canada is to be all about. Most of them will be public policy decisions.

Consider the circumstances and some of the probable demands. Canada is a rich, rapidly urbanizing nation with serious regional economic disparities. Like most of the developed nations, we have not yet found the means of combining a satisfactory rate of economic growth with satisfactory price stability. As high as our per capita income is by world standards, we must still wrestle with persistently frustrating problems of productivity of both capital and human resources, and particularly with our continuing lag behind our large next door neighbour. Like other industrialized nations, we have reached the point at which we must henceforth give serious and organized attention to preventing further deterioration in the quality of our physical environment. For us, this is in important aspects an international question. It is part, too, of a whole complex of questions posed by our highly urbanized future. As for other peoples, the increasing sophistication and variety of

communications and transportation possibilities will demand their own array of decisions, some of them intertwining with basic questions already mentioned, many of them having significance for Canadian identity and for the growth and interaction of our national cultures.

In its external relations, Canada is moving into a new phase. The certainties which guided us for nearly two decades in economic, defense, diplomatic, and cultural relations with the rest of the world have been challenged, perhaps removed. No simple guidelines are yet accepted in their place. Indeed, uncertainties about the resolution of external forces for change may delay the appearance of such new guidelines for some time. Colouring the whole of Canada's view of the external world and of its own economic and political future, is the future of its intricate pattern of relationships with the United States. Where are these relationships taking us and how does the likely destination square with our desired destination?

Even this broad sweep does not exhaust the range of questions with which Canadians will have to wrestle during the next decades. Each broad question subsumes a longer list of specific problems, many of them of great complexity and importance in their own right. For few if any of these questions could any sober observer suggest that we have today, or clearly will have at the time of future need, enough organized knowledge to put the situations in perspective, let alone sufficient identification of the range of choices open to us and adequate appraisal of the consequences of each. The demands of public policy choice in the next decades will evidently be both constant and heavy for Canadians and their political leaders. More than at any time in the past, there is need for effort to improve the understanding brought to the process. To the extent possible, Canadians should plan to choose and chart their future, and not simply be swept into it by forces and contingencies insufficiently foreseen.

#### ROLE FOR A CANADIAN INSTITUTE

It is as a contributor to better informed and better assessed choices in problem areas of these kinds that a public policy research institute must find its justification. Almost without exception the major questions which face Canadian makers of public policy at the federal, provincial, regional, and local levels cry out for multidisciplinary systems analysis, for studies which attempt to identify desired "futures" and to chart the paths to them. They call for orderly study by skilled professionals in effort which is oriented towards providing ingredients for policy appraisal and decision. They call for study in an environment which is free from the distractions of immediate operational responsibilities and from the constraints on thinking imposed by present commitments to policies, programmes, and machinery. The evidence is that, properly organized and manned, a public policy research institute can contribute in just these ways; that it can consistently fill needs which are unlikely to be sufficiently met by the public policy research output of either universities

or government departments and agencies. With the experience of institutes and governments in the United States and Western Europe as a guide, there is every reason to believe that the time is now ripe for creation in Canada of a public policy research institute which can be expected to make a substantial and useful contribution to the processes of public policy decision making in this country over the next decades, and probably long into the future.

It should be clear that no prospect of miracles is being claimed. The number and complexity of problems to be dealt with even during the next decade is such that no single institute of this kind could hope to make more than a marginal contribution. In practical fact, it will take a number of months to organize and establish such an institute. Thereafter, a period of three or more years must almost certainly elapse before the first substantial results of its work might be expected to appear.

Moreover, one institute could never hope to address itself to the whole range of possible public policy questions. It is easy to imagine that some years hence Canada will possess several such institutes, probably with some degree of specialization among them. Initially, the institute which might now be created would probably be wise to undertake a narrower range of activities than would be appropriate at a later stage. At all times a Canadian institute would presumably wish to take as much advantage as possible of work done outside Canada, concentrating its own efforts on the peculiarly Canadian dimensions of the problems to which it addressed itself.

There is little doubt in the author's mind that the benefits to Canada of an organized research and analysis effort on questions of public policy should be many times larger than the relatively modest cost of such an institute. It is, therefore, proposed that **there should be established in Canada an institute which will have as its mission research and analysis designed to improve the basis for informed choice and decisions by the public of Canada and its leaders on questions of public policy.**

#### CONSTITUTIONAL IMPLICATIONS

One of the most important contemporary facts about public policy making in Canada is the federal structure of government and, more particularly, the ways in which responsibilities, authorities, and revenue-raising powers are shared between the provinces and the federal government. So much is this the case that the dialogue among provinces and between the provinces and the federal government has become almost continuous at both political and official levels. There is no sign that this will cease to be the case in the future. The consequence is that, as is the case today, a preponderance of the urgent and difficult questions of public policy will, unless our Constitution is profoundly modified, concern both the provinces and the federal government. In many cases where they do not concern both they will concern the provinces collectively, or groups of them.

The implications for a public policy research institute in Canada need scarcely be urged upon a Prime Minister who is as firmly committed to the

federal pattern for Canada as he to whom this report is addressed. Clearly, a public policy research institute which aims at real contribution and genuine influence can bring to its task no predisposition to favour the federal government, the provinces, a particular region, or one of Canada's national languages and cultures. If it is to be effective, it can be neither a federal nor a provincial instrument. It must be a resource for better policy making by both the provinces and the federal government, acting singly, jointly, or co-operatively as the needs of the situation and constitutional positions may determine. This will not preclude the institution from undertaking some studies which are of particular, or even exclusive, concern to one level of government, to a particular region, or to a particular provincial or local government.

To protect its ability to contribute usefully to some of Canada's most urgent and complex areas of public policy decision, it is proposed that **the institute should dedicate itself to impartial service of the national cultures, the various regions, and the various governments of the people of Canada in its research and analysis on public policy questions.**

For the reasons indicated immediately above, it was agreed with the Prime Minister in advance of this task being undertaken that an important part of the study should be directed to obtaining initial reactions from the premiers of the provinces of Canada and from some of their key advisers to an institute of the kind now proposed. The premiers were asked in individual discussions whether they would be likely to view such an institute as a useful resource for them in the kind of setting in which they expected the governments of their provinces to be working in future. They were asked, too, whether they could foresee any special usefulness for such a resource in fields of joint enquiry, co-operation, and consultation among the provinces and between them and the federal government. They were asked for any suggestions they might have as to how such an institute could best ensure the continuing confidence of the governments of their own provinces while not sacrificing that of the federal government.

Most of the premiers and most of their advisers seemed to feel that a public policy research institute of demonstrated competence and integrity would be a valuable resource to their provinces. They made it clear in almost every instance, however, that questions of form as well as of substance would influence the acceptability of such an institute to them and the degree of confidence they would be likely to have in it. These discussions, preliminary as they were, made it evident that there would be an inherent distrust of any institute which would appear in form, or could be seen in fact, to be a creature of the federal government. There is no doubt that the federal government would feel similarly about any institute which appeared to be a creature of the provinces, or of some of them.

Apart from the feelings of the provinces, it would be easy to visualize the federal government creating the proposed institute by Act of Parliament or otherwise, giving it the status of a Crown corporation. It might, of course,

still follow this route, attempting to meet the views of the provinces by providing, through legislation, by-law, or practice that only a minority of the directors would be named by the federal government, the balance being named in some agreed ratio by provincial governments. Complicated questions about appropriate ratios of representation could easily arise with such an approach. From time to time there might also be suspicion on the part of some provinces that their interests were being slighted by some combination of the federal government and other provinces. Such suspicion could, of course, be magnified if the federal government were, by grants or contracts, a primary source of the institute's funds.

A board of directors constituted along these lines would also pose potential dangers for the work of the institute. In every effective institute surveyed in this study, the board of directors plays an important but a restricted role. The board bears ultimate responsibility for the programme and performance of the institute, for the broad allocation of its funds and its efforts, for its personnel policies and for ensuring that it has effective administration and good direction. Usually, however, it does not exercise the primary initiative in selecting projects, securing staff, or directing studies. Above all, it usually makes no attempt to interfere with its director and his staff in the presentation of their conclusions from any study. Members of a board who were appointed by the federal and provincial governments, especially if any of them were officials or politicians, might find it difficult to avoid going beyond such limits. In that event, the work of the institute would be likely to suffer.

If there are serious drawbacks, then, to the proposed institute being a Crown corporation created by the federal government, even with the protection of broad representation for the provincial governments, what form can the institute best take to hold the confidence of the provinces, the federal government, the various regions, and the two language groups of the country? To the author, an appropriate solution seems to be the incorporation of a non-profit company by letters patent under Part II of the *Canada Corporations Act*, with this initiative being taken neither by the Government of Canada nor by the governments of the provinces but by a group of private citizens who would be prepared to be the first directors of the new corporation. The institute would be incorporated by private citizens acting in their individual capacities for the public good. The members of the corporation would be its board of directors and would in the ordinary way define the purposes of the corporation, provide for their own succession, and accept responsibility for the management and direction of the affairs of the institute.

It will be recalled that a number of the successful institutes studied in this survey have exactly this status, including a number whose sole or principal source of revenue is government contracts. Provided the board adopts practices which clearly ensure that its own membership will be of high-calibre, public-spirited citizens with a range of relevant backgrounds and

interests (a tradition well established in other public policy research institutes), such a "private" corporation offers by far the best chance of establishing and maintaining with all the governments of Canada, and in all regions of Canada, its credentials as a truly objective and competent organization, worthy of being listened to and of being used. Because it is not representative of any government, such an institute will best be able to ensure, and to demonstrate, that its objectivity is compromised by no special allegiance. With no special protector, it will find it necessary to fulfill its purposes by continuous striving for the kind of contribution which will earn it respect and influence.

It is, therefore, proposed that **the Prime Minister of Canada ask a small number of distinguished citizens, whose competence and disinterested desire to serve the public good are widely accepted, to seek incorporation of the proposed institute as a non-profit corporation under the *Canada Corporations Act*, to serve on its first permanent board of directors, to select and employ a president who should be its chief executive officer and, with his help, to establish the institute as a functioning organization.**

#### FINANCING

The sources and the adequacy of financing for the institute will be crucial to its effectiveness and to its viability.

The level of expenditure required is likely to be closely linked to staff size. The concept of "critical mass" for a multidisciplinary policy research institute has already been mentioned. It should, in the author's opinion, influence decision about the minimum size of the professional staff at which the institute should aim. As has been reported earlier, the survey yielded widely ranging opinions as to the size of the critical mass, from a low of 20 to a high of upwards of 100 professionals. To arrive at one's own estimate, a useful first step is to consider the balance of disciplines likely to be sought. The major component of the institute's staff is likely to be social scientists—economists, political scientists, historians, sociologists, psychologists, a range of specialties being desirable within some of these groups. The social scientists would need to be complemented in the core group by mathematicians, statisticians, physical and life scientists, and perhaps some expertise in engineering, law, and other specialties. With such a range of professional skills, it seems hardly likely that an effectively multidisciplinary group could be smaller than 25 professionals. At current levels, this would mean salary and benefit costs of the order of \$600,000 a year for the professional and directing staff.

The professional staff would have to be backed up, of course, by secretarial, stenographic, clerical, accounting, and other support personnel. They would need access to library and computer facilities. They would have to travel fairly extensively. It is likely, too, that the institute could aim at no more than one-third to one-half of its total research effort being the product of its own in-house staff. It would, therefore, have to seek out and pay for research work done by outside scholars as integrated contributions to the

institute's research projects. These scholars, too, would have to travel, in some cases as part of their research effort, in every case to participate in planning, reporting and evaluation conferences with institute personnel. The institute's total staff would have to be housed in facilities suitable for its daily work and providing adequate conference space for a variety of contacts with outsiders. Beyond this there would, of course, be reproduction and publishing costs. It is easy to see that the annual operating budget for an institute which had no more than reached the "critical mass" suggested here would be of the order of \$2 million at present day prices.

The critical mass size would be the objective which the institute would strive to achieve as early as possible in its history. Many experienced persons would consider the suggested minimum level to be low, especially for a body with serious aspirations to sophisticated, multidisciplinary, systems analysis approaches. It seems unlikely, therefore, that the institute, once functioning at its suggested minimum level, would be content to stay at that level.

Part of the problem in Canada, however, will be the scarcity of the professionals required. Universities, governments, and the private sector are still competing for resources of this kind. Bodies like the Economic Council of Canada and the Prices and Incomes Commission have not found it easy to obtain the professional staff they need. It does seem likely that the staffing demands of the universities will shortly be somewhat reduced, as their break-neck expansion in numbers and size decelerates. At the same time, their output of Ph.D's is beginning to multiply. The manning problem for the proposed institute is intensified by two factors—its early need for a number of highly regarded scholars and the relative scarcity of those who prefer to concentrate on policy-oriented research.

Despite such difficulties, one can forecast that a Canadian institute will not remain at the critical mass size once it has achieved it. The variety of problem areas calling for the kind of input which the institute will be created to contribute is just too great. If the institute is successful, the human resources will be found over a reasonable time. Canada cannot afford, in money or in personnel, more than a small fraction of what the United States lavishes on the field of public policy research; but if it can have only one institute, that institute should surely be, within a reasonable time, of approximately the present scale of the Brookings Institution, i.e., 80 to 100 professional personnel and an annual budget of the order of \$5 million.

Neither \$2 million nor \$5 million can be considered huge annual costs for any institute which serves the various governments of Canada and the public at large in policy formation as effectively and as extensively as should be possible. This does not mean that an institute can easily be assured of such sums. Even if it could be, the sources of revenue, the balance among those sources, and the basis for the revenues are all likely to bear on the character and the value of the institute's work. Several considerations need to be taken into account.

The importance of the institute being able to maintain its objectivity has been stressed throughout this report—objectivity in the choice of areas to be studied, in the analysis brought to bear on them, in the conclusions reached, and in their communication. The degree of objectivity achieved is likely to be influenced by the degree of the institute's financial independence. One could easily conclude, therefore, that the ideal situation would be one in which the institute was so handsomely endowed that it could depend solely on its own investment earnings for its operating funds. Apart from the fact that such a development is highly unlikely, the author would not be prepared to recommend it as the ideal in any event. It does not seem probable that an institution so placed would for long maintain adequately high standards of performance or be sufficiently concerned to ensure that its work was relevant and understood.

On the other hand, some measure of endowment would strengthen rather than weaken the institute. An assurance of certain revenues is highly desirable to tide the institute over periods of reduced support from outside, to give it the necessary courage to stand its ground when necessary, and to undertake studies which it believes to be important even though no outside support can be found for them. Particularly in its earliest years, the institute will require such assurance. The advice of those experienced in the field is that nothing of real value should be expected from a new institute before at least three years. When one considers the time required to find quarters, recruit staff, weld that early staff into a team, assess potential fields of study, arrive at priorities, and, finally, complete relevant research in one or more of these fields, one can readily see that three years before significant output is only a reasonable expectation. The institute must, then, have enough assured resources to live through and beyond this initial period of development.

Equally, once it is established, the institute is likely to face occasional periods when revenues from governments fall off. If it is not to face the need periodically to disband its staff or to cut it so drastically as to hurt its future and if it is to avoid excessive temptation to undertake unworthy projects or to sacrifice its objectivity, the institute will need some degree of revenue assurance to cover such periods. In all these circumstances a measure of endowment underpinning would be valuable.

Multisource financing is equally desirable. It would reduce the likelihood of painful variations in the scale of its research programme. It will enhance its opportunity to protect a desirable independence of approach. There are a number of possible sources: the federal government, the provincial governments, metropolitan governments, foundations, private sector corporations, and individuals. Federal government support could take the form of conditional or unconditional grants, or of contracts entered into by a department or agency. Provincial government financing could follow either or both of these same channels. Revenues from a metropolitan government would usually be in payment for studies performed under contract. Foundation monies would usually be received as grants, but such grants might be in support of

particular projects. The most likely form of corporate support would be by annual contribution, although, here too, grants in aid of particular projects might be given. Although some individuals might make recurring contributions, the best hope here would seem to be for a significant endowment by gift or legacy from an individual who wished to have a part in the major contribution which the institute can be expected to make to Canada over a long period of time.

If the institute were to be supported from a single source, the only likely candidate is the Government of Canada. Its interests are as wide as the nation which the institute would serve. Its own machinery is large and sophisticated enough to be able to make effective use of the kinds of input such an institute could make to the problems of public policy making. Perhaps the key evidence is that the federal government has already taken the initiative of committing itself to seeing such an institute created.

Assuming that the federal government could justify the full annual cost of the institute by its estimate of the worth of its work, would it be wise for the institute to have the federal government as its sole financial support? The author's judgment is that this would not be in the interest of the long-term health and vitality of the institute. It would, too, be absolutely fatal to any hope of the institute being a body in which the provincial governments will have confidence. For the institute itself, effectiveness will depend on combining reasonable assurance of income with a degree of independence which is incompatible with reliance on a single source of revenue. For the provinces, the institute must not be overwhelmingly dependent upon the federal government for its revenues and the provinces themselves must have some financial role in it.

In addition, private sector support is desirable. It should be sought on an annual basis from corporations and individuals, contributions being deductible for income tax purposes as in the case of support for educational institutions, hospitals, welfare and cultural organizations. Apart from the possibility of a large endowment gift or bequest from an individual, private sector support should probably not be counted upon to provide a major part of the institute's annual operating funds. On the other hand, should government support not be forthcoming, there are powerful arguments for an institute being created and financed by the private sector alone.

The role of contracts in the institute's revenue structure, as well as in its research programme, is a crucial question. A number of the institutes surveyed are wholly dependent upon contracts for their revenues. Apart from Rand, it can scarcely be said that this form of full dependence has worked particularly well. It does have the advantage of keeping the institute in direct touch with makers and influencers of policy. The question is whether it is the right kind of relationship with them.

One key to maintaining the right kind of relationship with contract clients is the attitude of the institute itself. If it has the courage to say no

when it feels the assignment offered is not of sufficiently high priority, does not fit its available competences, or is too narrowly hedged about, it can often work effectively with departments and agencies to achieve agreed wording and useful choices. Such courage tends to have its foundation in a well-established reputation for competent, useful work and in assurance that reasonable income will continue to be available even if a contract is not obtained. Partial dependence on contracts can be a healthy situation. It means that the institute must, in a sense, meet the test of the market place. It would be unfortunate if the institute had to rely on contracts for more than 50 percent of its revenues, or if it had to rely for all contract revenues on a single source such as the federal government.

Contracts are, of course, appropriate only for government support. The institute would accept no contracts from the private sector because none of its appropriate projects would issue in proprietary or private benefits. On the other hand, it is easy to conceive of organizations in the private sector, including foundations, being willing to make grants in support of particular studies. Here again, the institute would have to be resolute in not allowing the prospect of funds to lead it into relatively worthless projects or to undermine its objectivity.

Even though it is buttressed by several sources of revenue, the institute will need an assured source of income to underpin its annual budget, say, at least 25 percent. The only completely assured source is endowment. Without assured financial resources in the beginning years when it has little to offer except potential, the qualified professionals whom it must recruit to be able to demonstrate results later may be very hesitant about committing their futures to it. It is possible that some private support for this period can be secured on faith in the potential of the institute, particularly from foundations. The principal reliance, however, will almost certainly have to be on governments, doubtless the federal government, if the whole project is to take off. If it wishes to back the project seriously, the federal government should be prepared at this stage to commit itself to a substantial grant, at least \$10 million, payable in a lump sum or, alternatively, spread over not more than five firmly committed annual payments.

With such an undertaking from the federal government, the provinces might well be prepared to commit themselves to annual operating grants for a period of three to five years. Thereafter, both the provincial governments and the federal government might well limit their financial contribution to payments against contract studies. It should be understood that the initial substantial contribution by the federal government would be treated by the institute essentially as a capital endowment, with only the income to be used for current purposes. The institute might be wise, however, to allocate a part of this capital grant to acquiring or creating a suitable headquarters building.

There will be many to object to the thought of the federal government contributing a substantial untied capital grant to an organization of private

individuals, even though it is a non-profit organization whose sole purpose is to improve the means for making public policy decisions. The basic questions are whether the public value of the institute's work will be substantial and whether a body guided by private individuals is better designed to answer that need in Canada's circumstances than would be one directed by governments. Given positive answers to these questions, it should be difficult to object strongly to the appropriateness of government financing at a time when the federal government and several of the provinces are, as matters of deliberate policy, granting sums to private profit-making corporations for such public interest reasons as regional economic development and the advancement of scientific research and technology.

In light of all these considerations it is, therefore, proposed that **the Government of Canada commit not less than \$10 million in the form of a capital grant to the institute; that the directors of the institute seek additional grant support for the early years of the institute's life from the various provincial governments; that they seek to add to the capital endowment of the institute from the private sector; and that, once fully established, the institute rely for up to 50 percent of its annual operating budgets on contracts from governments, such revenues to be supplemented by foundation, corporation, and individual grants and contributions, revenues from its own capital, conference fees, sales of its publications, and similar sources.**

#### CONCLUSION

The Government of Canada has seen the need for a public policy research institute in Canada. It has committed itself to its creation and asked that this study be undertaken to provide sound recommendations as to its form, its relationships with governments at all levels in Canada, its financing, and the significant aspects of its manning and methods of operation. An extensive survey in considerable depth has been undertaken in response to that request. The major conclusion and proposals resulting have been set down above, together with the evidence and the rationale in support of them. Appendices I and II make further detailed suggestions, addressing them to the first board of directors and to the first president of the proposed institute. It now falls upon the Prime Minister and the Government of Canada to take the next steps towards creation of such an institute.

#### SUMMARY OF PROPOSALS

It is proposed that:

1. **There should be established in Canada an institute which will have as its mission research and analysis designed to improve the basis for informed choice and decision by the public of Canada and its leaders on questions of public policy.**
2. **The institute should dedicate itself to impartial service of the national cultures, the various regions and the various governments of the people of Canada in its research and analysis on public policy questions.**

3. The Prime Minister of Canada ask a small number of distinguished citizens, whose competence and disinterested desire to serve the public good are widely accepted, to seek incorporation of the proposed institute as a non-profit corporation under the *Canada Corporations Act*, to serve on its first permanent board of directors, to select and employ a president who should be its chief executive officer, and, with his help, to establish the institute as a functioning organization.
4. The Government of Canada commit not less than \$10 million in the form of a capital grant to the institute; that the directors of the institute seek additional grant support for the early years of the institute's life from the various Provincial Governments; that they seek to add to the capital endowment of the institute from the private sector; and that, once fully established, the institute rely for up to 50 percent of its annual operating budgets on contracts from governments, such revenues to be supplemented by foundation, corporation, and individual grants and contributions, revenues from its own capital, conference fees, sales of its publications, and similar sources.

## APPENDIX I

### *Thoughts for Consideration by the Governing Body of an Institute for Research on Public Policy in Canada*

1. The Letters Patent of the Institute should define its purposes broadly, regardless of the initial breadth and number of the fields in which it may operate. The areas of concern to public policy cannot be narrowly confined nor clearly foreseen even for the near-term future. They are likely to touch on all fields of human knowledge. The Institute's future should not be circumscribed by too limited terms of reference.

2. Two general observations should be made about the Institute's choice of policy areas in which to work. First, the time focus of the Institute's research programmes will be of critical importance to its long-run success. The Institute must focus its attention on the next five to ten years and beyond, not on this year, next year, or the year after. For decisions which must be made immediately or in the very short term, it is already too late for the kind of policy-oriented research which the Institute should have as its purpose. Should it be tempted into such fields regardless, it can be almost certain of weakening or destroying itself by uncalled for involvement in politically controversial situations in which its real contribution can be only minimal. Self discipline on this score will not limit its choice of projects unduly. Most of the policy areas which will be critical in the period five to ten years hence are already being actively discussed. The role of the Institute is to provide information and analyses which will improve the calibre of that discussion, thereby stimulating dialogue which will be helpful to eventual policy choices.

Second, the Institute should ensure that its studies have particular relevance to Canadian situations and Canadian needs. Its purpose will not be to add to the general fund of theoretical knowledge, but rather to improve understanding by Canadians and their governments of particular Canadian economic, social, and political problems, domestic or international. Additions

to the sum total of theoretical knowledge will almost certainly come from the Institute's efforts, but usually as a by-product of its basic purposes.

Within these basic constraints, there are a number of broad areas of public policy concern to which the Institute could direct its efforts, and countless projects within each which it could undertake. The Institute will have to make choices, guided both by its judgment of the value of the contribution it might make in particular areas and the very important need during its early years to build its reputation on a solid foundation. It might, for instance, decide initially against foreign policy studies, both because other bodies, such as the Canadian Institute of International Affairs, are contributing in this field and because it might see little early hope of making a substantial contribution itself. Even in its early years, it would seem wise for the Institute to build up its competence in areas such as regional economic disparity, the quality of the environment, the problems of native peoples, the determinants of productivity and growth (research, technology, education, and investment), and the complex of problems involved in urbanization, all of these in specifically Canadian terms. These topics and others are bound to be of continuing importance in Canada for at least the next decade, most of them far beyond that. The Institute could obviously not spread itself over all these fields initially, but once it has assembled a competent, truly multidisciplinary professional staff, whose efforts can be complemented by the work of outside consultants from the universities and elsewhere, it will have considerable flexibility to move among such policy fields.

There is one point which deserves special mention. In its Third Annual Review, the Economic Council of Canada pointed to the need for a body which would regularly deal with short-term developments in the Canadian economy. There has been general agreement among economists on the value of such a function and on the kind of contribution which short-term forecasts such as those of the National Institute in the United Kingdom or the National Planning Bureau in The Netherlands can make. While agreeing with the need, I believe that this would not be an appropriate task for the Institute to undertake. In its time focus and in its nature and requirements, this activity would differ substantially from the basic function of the Institute as proposed here. To be well done, it would require a sizeable group with highly specialized skills and interests, a group large enough to make some difference to the whole working atmosphere. It would also require continuing attention from the president and other directing staff of the Institute, diverting an important part of their efforts from the longer-term policy areas of the Institute's work. There is the added danger, as well, of unnecessary embroilment in current controversy over actions of the monetary authorities or the fiscal, monetary, and other policies of government affecting the short-term economic outlook. I would suggest that this whole activity might be better performed by another body. It is not an activity which is particularly compatible with the Institute's basic purposes.

3. The Institute may find it appropriate to aim at an in-house staff large enough to produce one-third to one-half of its research output. If its professional staff is smaller, it will provide an insufficient core to support a truly multidisciplinary research programme. If it is too small, it will not be able to provide the orientation and the management skills upon which effective policy-oriented research programmes must be built. These skills and interests must be provided from within the Institute. The kind of research management required must be learned. It is not likely to be provided by academics who participate in the Institute's research studies through part-time contributions to project efforts. The experience of the Rand Corporation has been that effective project directors are scarce and difficult to develop, but absolutely essential to the pace and the quality of the total research effort.

4. The most important determinant of the standing of the Institute and its staff with governments at all levels and with the academic, business, and professional communities will be the calibre of its work. While the Institute will probably only rarely take policy positions or accept responsibility for the conclusions of its studies, it must accept responsibility for the competence of the work, the analysis, and the writing. For this purpose, Brookings, Rand, and others have found essential the practice of having review committees or referees who study each manuscript carefully, pass judgments on it, and make suggestions. Such readers may come from outside or from the Institute's own staff (Rand stresses referee competence among its staff members and selects referees with an eye to promoting the multidisciplinary approach).

5. To the extent that there has been public policy research in Canada of a type which the Institute will undertake, it has largely been performed by university personnel, although seldom on a broad, organized, and sustained basis. Canada has not yet developed the kind of flow of personnel between the public service and the universities which exists in the United States. The supply of talent with both academic and public service backgrounds is, therefore, rather small in Canada at this time. In fact, the total supply of those interested in working full-time at policy-oriented research and equipped with some of the desired skills may be small. The Institute is likely to have to develop some of its own expertise.

It may be desirable for the Institute to embark deliberately on a long-term programme for increasing the pool of talent oriented to and skilled in the techniques of policy research. For university personnel, some appointments to the Institute's staff, contract assignments as outside members of its project teams, post-doctoral research grants to be held at the Institute, and other forms of fellowship would all contribute to this end. For public service, business, and professional personnel, the Institute might serve as a base for the equivalent of sabbaticals or for particular research projects in which the individual or his employer share an interest with the Institute. The various programmes undertaken by Brookings for both academic and public service

personnel, as well as for business and professional groups, suggest a number of models.

6. To serve governments at all levels in Canada and to serve all the people of Canada, the Institute must have the capacity to work in both of Canada's official languages. This means that its published work will be in English or in French, depending on the subject or the author. It means that its research staff, its administrators, and its governing body will as a matter of course include both those whose mother tongue is English and those whose mother tongue is French. It would, however, be unfortunate if its bilingual character were to become a matter of formula representation rather than an unforced, natural reflection of Canada's two founding cultures.

7. Choosing the best location for the Institute may not be an easy task. To meet regional needs, it was suggested to me that the Institute might have two or more branches. Despite the relative ease and speed of travel and communication now, this would seem unwise, at least for several years. Apart from questions of cost, which might not be decisive, there is the need for any multidisciplinary group to achieve a useful level of interaction and dialogue. This is likely to be difficult enough in the early stages and, as previously suggested, essentially impossible without a staff of minimum size in one place. Rather than have branches, it would seem preferable for the Institute to meet the need for regional links and knowledge by other means, including staffing policies, local consultation, local advisory groups, conferences and seminars, and the awarding of research fellowships to be held at the Institute.

There are a number of important factors to be taken into account in selecting a location for the Institute. As already mentioned in the report, there are sound reasons for locating close to a good university. In the early stages, before the Institute has been able to build up a library of its own, it will be important to have a location which gives relatively easy access to adequate library resources. Because there should be a constant flow of visitors to the Institute, and a good deal of travel by members of the Institute's own staff, easy access to good airline connections is desirable. From the standpoint of attracting the kinds of staff desired, location in or adjacent to a metropolitan centre may be preferable to location in a small and somewhat isolated community. From this standpoint, even climate and geography may be factors to be considered.

8. On the basis of what I saw and heard during the survey, I became impressed with the importance to the Institute of having suitable quarters planned for its use and owned by it. The Institute is intended to be permanent. It can be given the stamp of permanence, and an identity at the same time, by early provision of a suitable headquarters building. I would suggest that this might be an appropriate use (even on grounds of financial judgment) for a part of its endowment.

Rand Corporation provided itself with a headquarters building very early. Because of its contract relations with the Air Force and because of the

standing of its board of directors, it was able to finance the major part of the original cost by a mortgage. The judgment of those concerned is that the early acquisition of its own headquarters facilities was an important and valuable step. Brookings owns its handsome and well-planned headquarters building on Massachusetts Avenue in Washington, D.C. It makes extremely effective working use of it, more so than would be possible in rented, general purpose office space. It has been able to finance it from the endowment it has built up over the years. Both the Hudson Institute and the Munich Institute have their own appropriate headquarters, although, in the case of the latter, title to the large, formerly private house which serves the Institute is held by West Germany's federal government.

In all these cases, the fact of having their own distinctive working quarters contributes greatly, I became convinced, to establishing both the specialized working atmosphere appropriate to a public policy research institute and a desirable feeling of identity in the minds of staff and public alike. A public policy research institute is not a university, but its working atmosphere should be closer to that of a university than of a bureaucracy. It can gain in effectiveness as well as in attraction to professional staff if it is housed in such a way as to contribute to at least a semi-academic environment.

9. The channels of communication which the Institute establishes will have much to do with its actual influence, and, therefore, with its success. Publication will undoubtedly be a major vehicle. While the calibre of the Institute's published research must gain the respect of the academic world, it will not, I trust, be directed primarily to academics. Its intended audience should rather be opinion leaders, public servants, and political leaders. If this is the audience, what the Institute publishes must appear, not in the esoteric language of scholars, but in language which speaks to decision makers, those who influence them, and those who influence public opinion.

The Institute will need to develop methods and forms of communication to reinforce the messages of its publications and to help keep its research activities related to actual needs. As Brookings has demonstrated, a deliberate, continuous effort at informal communications by its president and his supporting staff with public servants and political leaders can be mutually advantageous.

Seminars and conferences which bring public servants, academics, business, labour, and professional leaders into closer contact with the Institute's work and with its purposes can be equally useful. Only if the Institute's work is competent, relevant, and understood can it be valuable.



## APPENDIX II

### DESCRIPTIVE ANALYSIS IN SUMMARY FORM OF PUBLIC POLICY RESEARCH INSTITUTES SURVEYED FOR THIS REPORT

#### THE BROOKINGS INSTITUTION

##### *Date of Origin*

1916—The Institute for Government Research, out of which The Brookings Institution grew in 1927.

##### *Location*

Washington, D.C.

##### *Statement of Role*

“Research, education, and publication in economics, government, foreign policy and the social sciences generally . . . independent analyst and critic . . . bridge between scholarship and public policy . . . .”

##### *Organization and Management*

A District of Columbia corporation.

##### Board of Trustees—

24 leading citizens selected for 3-year terms and eligible for re-election. No board member may hold a full-time position in government. The board approves programmes and projects and the budgets for them, and sets policy on salaries and benefits. Meets twice a year.

##### Executive Committee—

Meets monthly and acts on behalf of the board.

##### Finance Committee—

Manages the endowment funds.

##### President—

The chief executive. Submits programme proposals, budgets, and other policy recommendations to the Board of Trustees for approval. Thereaf-

ter assumes responsibility for implementation, including appointment of staff, direction of the research programme and other activities, decisions on publication.

### *Research Programme*

Policy research in three broad sectors: economic studies (e.g., a massive study of public finance recently completed), governmental studies (some on the political level, e.g., an assessment of Presidential nominating conventions, others on the administrative level, and now some in the field of urban and social policies), and foreign policy studies (e.g., relations with developing countries and, in prospect, national security studies).

Selection of research projects depends upon the timeliness and significance of the topic, the feasibility of the project in terms of data availability and techniques of investigation, staff competence, the availability of funds, and the interests of the division directors and staffs.

Identification of appropriate issues aided by discussions with government officials, members of Congress, businessmen, foundation officers, and outside scholars.

Research programme has less technological and less multidisciplinary input than that of Rand. Few projects focused on the state or local level of government.

### *Other Activities*

Advanced Study Programme—Conferences and seminars for middle management from private sector on public policy, for senior public servants on the rest of government and on society at large, and for special groups such as clergymen.

Federal Executive Fellows—12 to 20 at a time working in Brookings, usually for a period of one year on research of interest to their own agencies. They remain on the government's payroll.

Economic Policy Fellows—post-doctoral scholars within 5 years of their degree who evaluate government programmes, after brief orientation at Brookings spending 11 months in departments or agencies on government payroll. May return to Brookings to complete their project on a part-salary basis.

Guest Scholars—usually 40 to 50 each year for periods ranging from one to twelve months. Brookings provides only facilities and an environment.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Resident staff of 160, of which 95 are professional research personnel. Outside scholars account for as much as one-half of the research output.

Salaries competitive with those of government and the best universities. Turnover of those under 35 is rapid while those over 45 are likely to be on career basis.

Proportion of senior people is higher than in universities. Those with some government experience are preferred.

Staff members encouraged to help government departments and are often involved for from a day to a week, occasionally for much longer, in which case formal leave may be given. No outside compensation may be accepted without approval, apart from fees for speeches or teaching.

Most projects have advisory committees of five or six to discuss the research plan, the sources of expertise, and perhaps the conclusions and the report.

Reading committees give critical appraisals of each manuscript, making textual suggestions to the authors, plus a confidential appraisal for the president.

Studies appear in the names of the staff responsible, although Brookings holds the copyrights. Staff members are encouraged to produce scholarly articles for outside publication.

### *Financing*

Capital funds and reserves of approximately \$40 million.

Current operating budget of approximately \$5 million a year from the following sources: income from endowment, sale of publications, and conference fees 40%; project grants from foundations, contributions from corporations and individuals 40%; government grants and contracts 10%.

Corporate contributions not accepted for projects in which the corporation has an interest. No proprietary research undertaken.

Contracts with government give Brookings equal rights with the government to terminate, give Brookings the exclusive right to select staff for the project, and protect Brookings right to publish.

### *Avenues of Influence*

"Committed to publish its findings for the information of the public . . . each study offered as a competent scholarly treatment of a subject."

Publication in language aimed at decision makers. Active programme of formal and informal contacts with public officials and political leaders.

Influence on scholarly community and other opinion leaders, both through publications and through conferences of specialists from inside and outside government to explore emerging research needs.

### *Comment*

The dean of public policy research institutes. At one extreme of the spectrum in terms of independence. Oriented to national policy issues.

## THE RAND CORPORATION

### *Date of Origin*

1946—Project Rand, out of which The Rand Corporation grew in 1948.

### *Location*

Headquarters—Santa Monica, Cal. Representation Office—Washington, D.C. Project Field Office—New York City (since January 1968)

### *Statement of Role*

“To further and promote scientific, educational and charitable purposes, all for the public welfare and security of the United States of America” (from the Articles of Incorporation).

Has been chiefly concerned with national security problems but recently has also been seeking to apply its techniques and its multidisciplinary style to important non-military problems.

### *Organization and Management*

A non-profit corporation under the laws of the State of California.

#### Board of Trustees—

21 business, professional, academic, and research leaders who constitute the membership of the Corporation. Trustees serve no more than two 5-year terms. It is the practice for the Trustees to represent in approximately equal proportions three categories: the industrial, the academic and scientific, and the public interest.

Meets twice yearly for 2 1/2 days on each occasion. Responsible for broad policy, for protecting the independence of the Corporation, and perhaps in future for raising money.

#### Executive Committee—

Meets four to five times a year.

#### Finance Committee—

#### President—

Chief executive with final decision-making authority on programme and operating matters. Assisted by a management committee (composed of department heads), a research council (composed of 5 senior researchers and 2 associates), and a salary review board.

### *Research Programme*

No specific mission but a research milieu which includes basic research, systems analysis, and miscellaneous assignments.

Concerned with broad issues of public policy and with the choices society makes. Seeks to improve the understanding of the physical and the social environments so as to facilitate the best policy choices. Historically has been concerned almost entirely with national security questions under

contract with United States Air Force. Major research programme under contract with New York City.

### *Other Activities*

Student fellowships awarded from own funds to graduate students in various educational institutions (e.g., 8 such fellowships in 1965).

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Total staff of approximately 1200, of which 555 are professionals (515 at Santa Monica 40 in New York City). A multidisciplinary staff of physical and social scientists.

Consultants used where necessary to obtain expertise but prefer to use "in house" staff from which Rand feels it obtains more for its money than from consultants and outside staff.

Many staff members teach part-time at U.C.L.A.

Quality of work and reports strengthened by referee system, an internal review process of judgment by peers, including those whose expertise lies entirely outside the specific field of the project.

Staff largely organized in traditional academic discipline groupings because academics prefer it this way. A slight additional obstacle to the desired inter-disciplinary approach.

Systems analysis a hallmark of the Rand style.

Freedom to publish and use study results insisted upon by Rand, except where national security is involved.

Staff members are permitted to publish books and articles, subject to proper security limitations.

### *Financing*

Through most of its history has depended almost entirely on its contract with the United States Air Force for its assignments and its revenues; now trying to broaden out.

As of 1967, capital amounted to \$9 million, (\$8 million from Rand's own operations, \$1 million from Ford Foundation grants). Of this, property, plant, and equipment net of debt amounted to \$5.3 million, working capital and contingency funds to \$3.6 million.

Annual fee income in 1967 amounted to \$23 million. This covered contract project costs of \$22 million and left \$1 million for Rand. Out of the latter, Rand absorbed operating expenses of \$250,000, spent \$575,000 on research of its own choosing, \$20,000 on publications, and \$30,000 on fellowships.

The New York City project is financed by \$900,000 from the Ford Foundation on a 3-year basis and \$2.5 million a year from the City.

*Avenues of Influence*

Relationships with clients and sponsors.

Books and articles in professional journals. Rand publications are available in a chain of depository libraries in the United States and Canada.

"Brookings aims at the top group around the President, Rand at a slightly lower level of government policy makers and managers" (statement by a senior member of the staff of Rand).

*Comment*

The outstanding example of a public policy research institute which, despite being largely dependent on contracts for its income, has been able to date to establish a high degree of independence in its work and to use part of its fee income for research of its own choosing—protection of this independence perhaps being somewhat more difficult as it has had to seek a variety of new clients.

## RESOURCES FOR THE FUTURE, INC.

*Date of Origin*

1952

*Location*

Washington, D.C.

*Statement of Role*

Research "to advance the development, conservation and use of natural resources through programs of research and education . . . an intellectual loyal opposition . . . source of independent professional advice."

*Organization and Management*

A corporation chartered under the laws of the State of New York.

*Board of Trustees—*

16 businessmen, academics, and other public-spirited persons, who constitute the membership of the corporation and appoint their successors. Approves the research programme, decides operating policy, and approves grants of over \$10,000.

*President—*

Chief executive, responsible to the Board for conduct of the research programme and all operations of the corporation.

*Research Programme*

Brings the social sciences to bear on policies for natural resources, e.g., water management, energy and minerals policy, land use policy, regional and urban studies, environmental control.

Originally supply and demand oriented, but now more concerned with the quality of the environment and the governance of resources (e.g., the

functional adequacy of institutions and legislation, questions of multiple use, and the application of psychology and sociology to urban environmental problems).

Its focus is on problems of the next 5 to 10 years.

Chooses its own research areas but considers a wide variety of requests emanating from departments of the federal government.

### *Other Activities*

Offers fellowships to encourage doctoral dissertations in the areas of its interest and grants to support expanded programmes of teaching and research in universities in such areas. Less emphasis on this now than earlier because universities have developed their own interest in such fields.

Organizes conferences.

Publishes books and papers.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Some 20 permanent professional staff members plus several temporaries and a few visiting scholars.

An academic environment. Staff recruited from both the public service and the academic community. Low turnover.

Staff organized into research groups by broad programme areas (e.g., quality of the environment, water resources) with a project director for each group.

Part of research programme handled by central staff, part obtained by grants to other non-profit institutions and to individual academics. Research results must stand the test of professional review. Publication decisions are made by the Publications Committee (the President, Vice-President, and Editorial Director).

More of a multidisciplinary approach than in the normal university setting.

Excellent access to primary data in government departments.

Pays slightly above university salaries but permits no consulting.

### *Financing*

Founded with the support of the Ford Foundation which finances it by 5-year grants, the most recent being \$8 million committed in October 1968 for the five years beginning October 1969.

Annual budget of approximately \$1.7 million, of which \$900,000 covers staff costs, \$500,000 grants, and \$260,000 administration.

### *Avenues of Influence*

In its books and other publications is less concerned to achieve language most acceptable to policy makers than it is with standards of scholarships. "No policy polemics."

Maintains close working relations with policy makers in the federal departments and agencies.

### *Comment*

Concerned with a more narrowly defined (although still broad) field of interest than either Brookings or Rand. Policy oriented, but with a strong emphasis of traditional academic approaches and standards. A substantial measure of independence, as the Ford Foundation takes a general interest in the research programme without involving itself directly.

## THE HUDSON INSTITUTE

### *Date of Origin*

1961

### *Location*

Croton-on-Hudson, New York.

### *Statement of Role*

"Studying policy issues, especially those related to long-range perspectives, to United States' national security and world order, and to social and economic development . . . emphasis on providing a broad, workable conceptual framework within which successful policy more likely to be developed." Seeks to identify the issues which are important and those which are likely to become urgent.

### *Organization and Management*

A State of New York corporation consisting of public members (45 community leaders of various backgrounds holding membership for 7-year periods), fellow members (58 academic, scientific, and professional leaders holding membership for 5-year periods), and employee members (10 senior members of the research staff holding membership on a continuing basis).

#### Board of Trustees—

Now 10 trustees, each class of membership in the corporation electing 1 trustee each year for a four-year term. The board concerns itself with the financial position of the Institute and with its overall directions and progress, but not with the research projects. The President and the Director (Herman Kahn) are ex officio members of the Board of Trustees.

#### Executive Committee—

### *Research Programme*

Wide ranging national security analyses. Studies for Colombia, New York City Planning Commission and the United States Offices of Education and

of Equal Opportunity suggest the broader range which the Institute would like to achieve.

Emphasis on future studies and long-range planning, e.g., *The Year 2000*.

Emphasis on an effort of synthesis to organize background information by policy issues for policy makers.

#### *Other Activities*

Seminars for business and community leaders and for professionals from the research community.

#### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Full-time research staff of some 30 professionals includes specialists in the physical sciences and technology, the social sciences, mathematics, philosophy, and law. Supplemented by some part-time staff and by numerous consultants in universities, government, and industry.

High turnover among junior staff, some of whom tend to move to the public service. Pay is higher than in universities but less than in business. There is no tenure and no staff member is on contract.

High degree of internal mobility in small full-time staff. Staff members tend to become generalists as narrow specialties are difficult to support financially at times when contracts are scarce.

Aims at a degree of time and detachment rarely possible in an agency of government and a degree of policy focus not usual in universities. Relatively small size and highly individualistic atmosphere tend to work against long-term attention to any single subject and large team efforts.

Reports are signed by their authors, the Institute accepting responsibility for their quality and objectivity.

#### *Financing*

Annual operating budget of \$1,350,000 depends almost entirely on contract revenues, although some income from grants is now beginning. Contracts with the Department of Defense currently account for 70 percent of these revenues; those with the United States federal government as a whole, 73 percent. The Institute had aimed at a 50-50 ratio between government and private contracts.

The Institute has purchased for \$360,000 the estate which serves as its headquarters. Its net working capital is of the order of \$300,000.

#### *Avenues of Influence*

Relationships with clients and with business, professional, government, and academic leaders through its seminars and conferences.

Its publications and the system of depository libraries which it has established on the Rand model.

The powerful personal role of its Director, Herman Kahn.

## THE URBAN INSTITUTE

*Date of Origin*

1968

*Location*

Washington, D.C.

*Statement of Role*

"Study of urban problems . . . singleness of purpose and detachment from direct responsibility for action programmes . . . broad programme of research, experimentation and evaluation."

*Organization and Management*

A private non-profit research corporation chartered under the laws of The State of Delaware.

## Board of Trustees—

15 leaders from business, universities, the bench, international organizations, and other public policy research institutes. Meets quarterly. Is responsible for approving programme priorities, research contracts, purchases above \$100,000, and salaries above \$25,000.

## Executive Committee—

5 members of the board.

## President—

Chief executive officer responsible for recommending programmes and priorities and for directing operating activities.

*Research Programme*

Undertakes basic and applied research in areas in which effective public policy is hampered by ignorance of underlying causes of problems. Where causes are better understood, attempts to facilitate the application of research knowledge to policy formation and programme development. Where experimentation is desirable, evaluates, supports, guides, and initiates experimental projects. Provides analytical assistance to local communities.

Responds to specific research needs of its supporting agencies. Research priorities, which are influenced by the president, his senior staff, and the board, take into account the following: 1. What scholars and public administrators say are the principal problems. 2. Sources of financing. 3. Possibilities of recruiting necessary expertise. 4. Likelihood that the task will be undertaken elsewhere.

*Other Activities*

Offers fellowships to recognized scholars, outstanding pre-doctoral students, action-oriented minority group leaders, and others.

*Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Because of the need to achieve a critical mass for effective cross-fertilization, aims at a largely in-house effort, with no more than one-third of its programme sub-contracted in the Institute's early years, less later. In 1969 was in stage of rapid staff growth, having reached a level of 65 professionals by July. Aiming at perhaps 150 and views 100 as the critical mass.

Aim is to be multidisciplinary, with staff including economists, sociologists, political scientists, systems analysts, city planners, lawyers and some physical scientists. Staff organized in project groups rather than on a discipline basis. Not intended to be as much an academic atmosphere as, say, Brookings but staff dialogue is encouraged.

Initial recruitment has been largely from the public service, but in future a larger proportion expected to come from universities. Senior staff has been relatively hard to obtain. Prefers to have necessary scarce types of expertise on staff, but in some cases will have to rely on outside consultants.

Feels compelled to stay within government salary scales.

Seeks advice on research programme priorities from federal, state, and municipal government personnel, from business, from universities, and from the research community.

Will not engage in competitive bidding for projects.

Aims at freedom to publish, but is prepared to give interested government agencies 30 days in which to comment first. In the case of some projects, is prepared to give the results to executive agencies or legislative groups for their use without publication.

Apart from Ford Foundation grant for working capital purposes (at first \$250,000, then raised to \$1 million, and subsequently supplemented by a further \$1 million), has been dependent on government contracts totalling \$8 million for its first three years. Of this, an initial \$6.3 million contract from the Department of Housing and Urban Development attempted to provide an unusual degree of freedom for the Institute, two-thirds of this total being made available to the Institute on a mission basis, i.e., for programmes selected and shaped by the Institute. Other smaller contracts have given the Institute somewhat less flexibility. As the time now approaches for renewal of its initial major contracts there is some suggestion that they will offer the Institute less freedom in future.

*Avenue of Influence*

Reports to clients and published material.

*Comment*

Still in the early stages of development but facing some possibility that the complete dependence on contracts from government departments may become unduly restraining.

## THE INSTITUTE FOR THE FUTURE

*Date of Origin*

1968

*Location*

Research offices: Middletown, Connecticut.

Executive Office: New York City.

Liaison Office: Washington, D.C.

*Statement of Role*

"To enlarge existing understanding concerning technological, environmental and societal changes and their long range consequences; to develop new methodology to carry on such tasks; to make available without discrimination the results of such research and scientific advances to the public; and to serve as an educational and training centre for selected persons from business, government, foundations, and universities with respect to such research activities."

*Organization and Management*

A State of California corporation.

## Board of Trustees —

17 leading citizens from business, labour, the universities, and the public service, including two senior research staff members elected by the staff.

The board exercises general control but is not involved in detailed decision about projects to be undertaken.

## President —

Chief executive officer.

*Research Programme*

The primary research programme is aimed at the development of forecasting methods and other tools for the analysis and synthesis of potential futures, and the application of study techniques to the problems of society.

Its orientation is toward the long-range future, rarely less than 5 years or more than 50 years, and primarily on the national non-military level, although not excluding urban, regional, and international problems or the prevention or containment of military conflict through non-military means.

*Other Activities*

Planning support services for governmental and private agencies including, in future, use of the facilities of the Institute's stimulation laboratory.

Intern training (in future) for executives from business, government, the foundations, and universities in long-term research and planning programmes on an interdisciplinary basis.

Similar training during the summer months for outstanding post-graduate students.

A developing publications programme, including shared responsibility for the publication of "Futures", an international quarterly journal presenting articles and original papers on long-term trends in science, technology, economics, politics, and social conditions.

#### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Full-time staff of less than 30 but in rapid early growth stage. Aiming at a professional staff of several hundred for Connecticut base as well as a future group in California.

Staff to be multidisciplinary. At this stage supplemented by 60 consultants of high calibre from a wide range of disciplines.

Emphasizes a systems and interdisciplinary approach akin to that of Rand, with special emphasis on the Delphi technique and on the development and use of large-scale simulation and analytic models.

Concentrates on the clarification and formulation of basic problems and the exploration of alternatives for their solution, not on policy formation.

#### *Financing*

Grants for the planning stage of the Institute came from several foundations and included \$52,000 from the Ford Foundation. The National Industrial Conference Board furnished administrative support and leadership.

Basic operating support now comes from contracts and grants from business corporations (e.g., Uniroyal, U.S. Steel, I.B.M., DuPont, and A.T. & T.), governments (contract with the State of Connecticut), and educational institutions.

#### *Avenues of Influence*

Planning a publications programme. Will consent to time restrictions requested by clients.

#### *Comment*

Much too early a stage to forecast level of effectiveness. Lack of adequate assured financing may prove limiting for a time.

### INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSES

#### *Date of Origin*

1956

#### *Location*

Washington, D.C.

#### *Statement of Role*

Originally created by a consortium of universities to serve as a research institute for the Department of Defense, it being considered that the civilian component of the effort could not satisfactorily be subjected to

civil service rules. Now an independent body almost wholly oriented to the Department of Defense.

### *Organization and Management*

A State of Delaware non-profit, membership corporation.

#### Board of Trustees—

24 members of whom at least one-third are leaders in the academic world and at least one-third leaders from the general public. Meets twice annually. Not much involved in details of the programme but the standing of its members contributes to the independence and objectivity of the Institute's work.

#### Executive Committee—

7 members. Meets every second month. Reviews all new studies and approves all new contracts.

#### Financial Advisory Committee—

#### President—

Chief executive officer.

#### Vice-President for Research—

Responsible for assigning work to the divisions, seeing that staffing is adequate, monitoring, and deciding on the release of studies.

### *Research Programme*

Other than Rand, is the only defense research institute concerned with broad strategic issues. Probably less freedom to define terms of reference of studies because of its close ties with top echelons of the Department of Defence.

Something less than 10 percent of its research programme is undertaken for civilian agencies of the federal government, e.g., the Departments of State, Transport, Housing and Urban Development, Health, Education, and Welfare. Takes on such assignments when they appear interesting and likely to be done better in the Institute than elsewhere.

### *Other Activities*

Seminars involving senior government personnel and its own academic consultants. Conferences from time to time with outside authorities, e.g., one in joint sponsorship with Chatham House.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Staff of the four divisions (Science and Technology, Systems Evaluation, Program Analysis, and International and Social) slightly exceeds 600 of whom approximately half are professional, the balance support staff. The International and Social Division accounts for one-tenth of the total. Some 40 young scientists act as academic consultants on a continuing basis. Some staff are on loan from industry.

The interdisciplinary approach is stressed and the staff is multidisciplinary: 35 percent analytical scientists (mathematics, statistics, operating research, and economics), 30 percent engineers, 15 percent political and other social scientists, 15 percent physical scientists, 5 percent life scientists.

Seeks good balance of government and teaching experience in recruiting staff. Recognizes the importance of the right to publish as an attraction to staff and attempts to provide it where possible.

### *Financing*

Annual operating budget of approximately \$14 million.

Almost completely dependent on cost-reimbursable government contracts. Ford Foundation originally provided \$50,000 for operating capital.

Each division must meet its own payroll costs and therefore personnel not on any project must be charged to division overhead, thereby raising the billing on other projects. The problem of turn-around time for staff between projects often proves difficult financially.

Each contract allows the Institute 5 to 7 percent of the fee to devote to work of its own choice. This centrally directed research programme usually aims at developing competence for the future.

### *Avenue of Influence*

Some access to academic and other outside personnel through conferences and seminars.

### *Comments*

Despite the tight constraints of its Department of Defense relationship, has been able to attract competent staff by the challenge of the work, the working conditions provided and the levels of pay offered. Not a broad public policy research institute and no outside influence comparable to that of Rand.

## NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, INC.

### *Date of Origin*

1920

### *Location*

New York City.

### *Statement of Role*

"... organized ... in response to a growing demand for objective determination of the facts bearing upon economic problems, and for their interpretation in an impartial manner ... issuing its findings in the form of scientific reports, entirely divorced from recommendations on policy."

### *Organization and Management*

A corporation chartered under the laws of the State of New York.

**Board of Directors—**

approximately 50 of whom nearly half are directors at large (business, academic, and labour leaders), the balance appointed by other organizations and universities. Meets twice yearly.

**Executive Committee—**

14 members. Meets 4 to 6 times a year.

**Finance Committee—****President—**

As chief executive has a dominant role but all research proposals must be submitted to the board or executive committee for approval and each manuscript must be submitted to board members and approved for publication by a specific committee of the board.

*Research Programme*

Major work has been on quantitative economic analyses in areas where improved knowledge and understanding would be likely to contribute to improved public policy (e.g., business cycles, economic indicators, distribution of G.N.P. and, more recently, the economics of health and of urban problems).

Avoids policy recommendations and makes no relatively quick studies on immediate policy problems.

Now engaged with several European institutes on evaluation of process of technological diffusion.

In choice of projects takes account of likely service to the economics profession (i.e., by improving sources and analyses of data), availability of financial support, and suitability in terms of the particular competence of the Bureau.

*Other Activities*

Service to the academic community—e.g., through conferences organized for the exchange of information and the evaluation of research findings; through providing a location and facilities for good university researchers to devote full time for limited periods to research as fellows or professional staff members of the Bureau.

*Staffing, Personnel Policies and Work Method*

Approximately 30 senior research personnel of whom only a few are full-time.

Bureau relies heavily on university economists, supplementing their incomes and supplying research assistance. Professional quality of manuscripts ensured by review both inside and outside the Bureau. Publication also involves board review and approval as noted above.

*Financing*

Capital fund now in excess of \$10 million and aiming at \$15 million for 50th anniversary.

Annual operating budget now slightly in excess of \$2 million, for which the significant revenue sources are approximately as follows: income from capital 25 percent, grants from foundations 30 percent, contributions and subscriptions from corporations, labour organizations, individuals, and libraries 25 percent, contract fees or grants from government and business for specific studies 15 percent, sale of publications 5 percent.

Bureau resolutely protects its independence (e.g., to publish, to control findings) when it works under contract with government or business.

*Avenues of Influence*

Organized effort to communicate its findings to the public at large but with a heavy emphasis on professional economics as the audience. Substantial book publication programme plus publication of the periodical "The National Bureau Report." Significant effort put into organizing research conferences.

*Comment*

Like Brookings, a long established, prestigious body. Highly professionally oriented and not at all multidisciplinary in its aims or approach. Board approval for each manuscript is a special characteristic. Rigorous standards maintained for some policy decisions even at the expense of delay in publishing project results.

## NATIONAL PLANNING ASSOCIATION

*Date of Origin*

1934

*Location*

Washington, D.C.

*Statement of Role*

Founded because of a belief in the need for both public and private planning and because of a concern about the relative lack of the former, it supports pluralistic, decentralized planning.

*Organization and Management*

A corporation chartered under the laws of the District of Columbia, and with a membership of 3,000 individuals, corporations, organizations, and groups, representing all sectors of the American economy.

Board of Trustees —

30 business, labour, academic, press, professional, and agricultural leaders.

*Executive Committee—*

composed of 7 members of the board. Concerns itself with administrative questions.

*Steering Committee—*

4 members. Concerns itself regularly with Association programmes. Aided by 4 standing committees (agriculture, labour, business, international), originates and approves Association policy statements and reports.

*Research Programme*

Through its centres for economic projections, for priority analysis, for development planning, and for economic programming, engages in a permanent research programme which includes the making of long-range projections and the improvement of techniques for doing so, the analysis of national goals and priorities among them, studies of the nature of the growth process, and creation of models of the national economy and of the interacting regional economies.

Additional research projects are carried out by special policy committees and research advisory committees.

*Other Activities*

Through its National Council, the Association expands, fosters and encourages the joint approach of the major economic groups in looking ahead and planning for the future. The present membership represents each of the states and includes persons from every sector of the economy and from government.

A monthly publication, "Looking Ahead", containing timely and informative articles on a variety of public issues.

*Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

A staff of approximately 100, of which 60 are professionals (economists, statisticians, and systems analysts), the balance editorial, secretarial, and administrative.

The permanent staff is largely administrative, editorial and research supervisory. Other professional staff tend to come in for the duration of one or more projects. They are recruited from government, business, consulting organizations and, occasionally, universities.

All publications are examined and authorized under board approved policies, but publication does not imply agreement unless specifically stated.

Staff members publish in their own names, participate in outside conferences, and act as consultants to government.

*Financing*

No endowment

Annual operating budget of slightly in excess of \$1.5 million financed by contributions from members, business firms, trade unions, and farm organizations; by grants for particular research projects from private foundations; and by contacts with government agencies and international organizations. Grants and contracts tied to particular projects account for approximately 90% of the total. Government contracts chiefly at the federal level. Efforts made to avoid undertaking projects under government contract in sensitive areas.

#### *Avenues of Influence*

Seeks to influence opinion leaders and decision makers both in government and in all functional groups in the private economy. Seeks to achieve widest possible consensus on national policy among sectors of the private enterprise economy.

"Looking Ahead" widely used by press and journalists as a source of background information and analysis.

Published reports (only a few in book form) plus officially approved statements of policy.

#### *Comment*

A less academic atmosphere and approach than in the case of most other public research institutes. Committed to a point of view, although not to a narrowly confining one.

### NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES

#### *Date of Origin*

1863

#### *Location*

Washington, D.C.

#### *Statement of Role*

Created to serve as a focus for the development of science and as an adviser on science questions to the federal government.

#### *Organization and Management*

Created by Act of Congress which named its first 50 members and empowered it to create its own organization and by-laws. Appoints 50 members a year on the basis of their "continued productivity in research." As of July 1, 1968, had 806 regular members, 6 members Emeriti, and 94 foreign associates.

National Research Council—The principal operating arm of the Academy, it numbers some 300 members appointed by the president to one of eight divisions. These, in turn, have numerous committees which include a membership of more than 7000 scientists.

Council of the National Academy of Sciences—a body of 17 members constituting the governing authority of the Academy. It meets five times yearly. Approves the budget.

Executive Committee—

also meets five times yearly.

President—

The first spokesman for science in the private sector and therefore obligated to spend approximately 50 percent of his time away on speaking tours and similar activities. Supported by an executive officer and other assistants.

### *Research Programme*

Its field of activity is as broad as the physical, the life, and the behavioural sciences in their relation to public policy and has grown steadily wider.

It reacts to requests for advice from The White House, Congress, and federal departments and agencies of which the chief have been the National Science Foundation, the National Institutes of Health, NASA, Atomic Energy, the Departments of Agriculture, Interior, Defense, and Commerce, and the Federal Communications Commission.

### *Other Activities*

Seeks to stimulate and further the work of individual scientists and engineers and to co-ordinate investigations dealing with broad problems in research, both nationally and internationally, carrying out these purposes through a wide variety of conferences and symposia, committee deliberations, surveys, collection and collation of scientific publications, and the administration of public and private funds for research projects and fellowships.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Resident staff of 800, including 250 professionals. Substantial programme contributions made by members without fee.

An attractive locale for scientists in the early stages of their careers, both because of the insight provided into national policy formation and the opportunity to associate with established scientists. Most staff are therefore either fairly young or near retirement.

All reports are anonymous.

### *Financing*

From grant by Carnegie Corporation of \$5 million in 1920, \$1.5 million was used for the Academy's headquarters building and the balance retained as an endowment fund. A campaign is now under way to raise money for a new building and to add to the endowment, the income from which is intended for general membership activities and some operating expenses. Major gifts have been received from the Ford Foundation, the

Rockefeller Foundation, the Sloan Foundation, and the Commonwealth Fund.

Annual operating budget of \$22 million, most of it dependent on revenues from cost-reimbursable contracts. Because of vulnerability to fluctuations in contract revenues, staff has neither contracts nor tenure.

Private sources often solicited for funds to support studies which may lead to reports critical of government.

### *Avenues of Influence*

Wide involvement of a large part of the scientific community of the nation. An active publishing programme including its own periodicals, "Proceedings" and "News Report."

### *Comment*

A well established source of background advice to the federal government on a wide range of policy subjects. Both its influence and its independence buttressed by the prestige and traditions of the scientific community.

## STANFORD RESEARCH INSTITUTE

### *Date of Origin*

1946

### *Location*

Menlo Park, California.

### *Statement of Role*

Originally an "independent research organization dedicated to economic progress in the West." Has since expanded to the national and international level, serving both industry and government on a contract basis.

### *Organization and management*

A State of California corporation.

Board of Directors—

some 30 leading citizens from business, the professions, and the academic world.

President—

Chief executive officer.

### *Research Programme*

Combines social sciences input with technical and physical sciences input in research projects for government and business. As many as 700 contracts under way at any one time.

Many of the studies do not involve public policy oriented research but a number do, e.g., a large contract with United States Office of Education.

Character of the programme influenced substantially by the relative autonomy and high degree of market orientation of the divisions in their search for contract revenues.

Somewhat more central planning and direction of the Institute's own programme of research which, like Rand's, is financed from a small share of its fees. Aims mostly at developing a competence for the future.

### *Other Activities*

Seminars and conferences for groups of clients, usually oriented to some aspect of the future environment.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Staff strength stands (in mid-1969) at 2900, down from an earlier peak of 3250.

In recruiting, seeks particularly those with 5 to 10 years experience. Initial salaries tend to be competitive with those of government. Turnover of 10 to 12 percent a year.

A wide range of disciplines included among the professional staff. Some multidisciplinary approach is aimed at in project studies, with partial success.

Considerable group autonomy has been provided as an attraction to professional personnel of high calibre and as a stimulus to an entrepreneurial approach to obtaining contracts and achieving growth.

### *Financing*

An operating budget of \$65 million a year, largely from contract fees and, in part, from contributions by the Institute's more than 4000 associates (mostly corporations).

Contract fees include 1 to 3 percent for the Institute's own purposes, about 1 percent going to its own research and development programmes (most of them for small projects by individuals).

During the last decade, contract revenues have been 70 to 75 percent government, 25 to 30 percent business. Originally the private sector was the principal source of contract revenues but governments moved up to a 50-50 basis in the post-Korean period and higher thereafter.

### *Avenues of Influence*

Reports to clients, plus some more general publications.

### *Comment*

In addition to making significant contributions to the development of the physical sciences and of technology, the Institute has been a pioneer in technological forecasting and in providing background analyses for future planning.

Currently undergoing a reappraisal of its own purposes and identity and of its need for a central mission, precipitated by the formal severance of its loose ties with Stanford University and a significant falling off of government contracts.

## THE NATIONAL INSTITUTE OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH

*Date of Origin*  
1938

*Location*  
London, England.

*Statement of Role*

"To increase knowledge of the social and economic conditions of contemporary society . . . conducts research by its own staff and in co-operation with universities and other academic bodies."

*Organization and Management*

Incorporated under the Companies Act and registered as an educational charity. Its members are its governors—118 distinguished academic, business, government and other public figures recruited by invitation of the executive committee of the council of management.

*Council of Management—*

consists of 23 governors, chiefly academic and government figures.

*Executive Committee—*

13 members. Meets monthly to review current proposals and senior appointments. Some concern with annual programme and budget.

*Director—*

The chief executive officer.

*Research Programme*

Research studies, chiefly economic rather than social, on various aspects of the United Kingdom economy, e.g., regional economic development, urban economics, growth prospects and problems of British industries, international comparisons of rates of technology adoption, and forecasts of economical change.

Studies are designed to improve the state of knowledge rather than to produce policy recommendations.

*Other Activities*

Short-term quarterly forecasts of the U.K. economy published in the National Institute "Economic Review."

Publications of book length studies and a variety of monographs and occasional papers in the names of the authors.

The Institute library, while maintained as a specialist working resource for its staff and others working with it, is open to other readers on application.

#### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

A staff of 60, including 30 professionals of whom 2 are part-time and 7 hold university appointments and act as part-time consultants. Most of the staff are economists. The "Economic Review" absorbs one-third of the staff.

Recruiting is difficult, partly because the Institute cannot pay enough to obtain full-time senior people. Much of the staff, including the director, are therefore civil servants seconded from the staffs of Treasury and the Board of Trade.

Seeks to induce senior academics to take 2-year leaves from their university posts by offering them teams of first-rate research assistants for projects in which they are interested. Staff members give lectures and write articles, some of which are reprinted by the Institute. Will not use information it cannot publish.

#### *Financing*

Annual operating budget currently \$325,000, of which much the largest part comes from special purpose term grants and annual grants-in-aid from government departments and agencies, particularly the Ministry of Economic Affairs and the Social Science Research Council.

Foundation support has been substantial in the past but is less so now. Some 65 corporate supporters.

Contracts are forbidden in its by-laws.

#### *Avenues of Influence*

Respected and influential with senior public servants. Much of the staff has close personal ties with the public service.

The "Economic Review" and its book and other publications are well regarded.

#### *Comment*

A substantial part of its energies must be devoted to the demands of its quarterly economic forecasts. Growing dependence on government financial support adds to the close involvement with government at the personnel level.

## THE INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

### *Date of Origin*

1958

### *Location*

London, England.

### *Statement of Role*

"To create an international centre in Europe for continuous study, discussion, and research on the problems of defense and disarmament in the nuclear-missile age."

### *Organization and Management*

Incorporated under the Companies Act and registered as an educational charity. A membership in excess of 1,000 from 32 countries, includes 75 corporations, plus individuals capable of making an expert or informed contribution to the Institute's work.

#### *Executive Council —*

25 persons from 15 countries. Meets twice yearly. With the vice-presidents, controls the policy of the Institute, reviewing its programmes and being informed of its publications.

#### *Director —*

The chief executive officer.

### *Research Programme*

Book length and shorter studies on various aspects of international security, defense, and disarmament policy.

Annual estimates of the military strengths of the Western, Communist, and major non-aligned countries, and of developments in strategic policy doctrines and weapons in the major countries.

### *Other Activities*

Frequent private lectures and discussion group meetings.

Annual conferences for its members, plus conferences at the international level organized jointly with other bodies.

Short courses for members in industry, journalism, and government.

Publication of books and articles, of the annual editions of "The Military Balance" and "Strategic Survey", and of its monthly journal "Survival."

The Institute's library, one of the world's most comprehensive collections of contemporary public material on national defense problems, strategic planning and weapon development, is open to members and to non-members on payment of a fee.

*Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Small international staff consisting of a core directing and support group, plus a few research associates (recruited from universities and government on a 50-50 basis) and a larger number of part-time consultants.

Pays attractive salaries and demands hard work.

*Financing*

Originally established with Ford Foundation support, \$50,000 annually for three years.

Annual operating budget currently \$250,000, of which a substantial amount represents grants from foundations in United States and Europe, the balance donations from industry and its general membership.

*Avenues of Influence*

Chiefly through its membership and its publications, the latter including authoritative information not generally available elsewhere.

Expresses no views as an organization.

*Comment*

Operating on a small budget and with a specialised focus of interest. Receives helpful co-operation from governments but stands entirely outside them. Makes a valuable contribution to improving the basis for public policy formation.

DANISH NATIONAL INSTITUTE  
OF SOCIAL RESEARCH

*Date of Origin*  
1958

*Location*  
Copenhagen, Denmark.

*Statement of Role*

“Undertakes, promotes and co-ordinates research on social conditions, including research on social security and welfare, labour, family, youth, and social aspects of housing and health.”

*Organization and Management*

Created by Act of Parliament following a study commissioned in 1955 and reported upon in 1957. An independent body under the Ministry of Social Affairs, but at the disposal of all branches of the administration.

*Social Research Board—*

6 university representatives from the various social sciences plus 11 representatives from central and local administrative bodies interested in the field. Meets 4 or 5 times a year to make decisions on the programme and to follow developments.

**Director—**

Has full scientific and administrative responsibility for the work of the Institute.

***Research Programme***

Undertakes investigations proposed by public authorities and voluntary organizations, as well as studies of its own choice which account for approximately half of its programme.

Projects undertaken concern social problems which are expected to have current and future significance (e.g., the social welfare system, financial aid to students, structural changes in agriculture and industry, leisure vs. work) and in which research results can be expected to have a policy impact over the next 10 years both through their effects on public attitudes and on the process of policy formation.

Major emphasis in the first decade has been on the interview and sample survey approach.

***Other Activities***

Lectures by the Director and members of the staff and meetings with interested groups.

Continuous contact with policy-making bodies.

***Staffing, Personnel Policies and Work Methods***

Full-time staff of 27 research associates (economists, statisticians, psychologists, sociologists and jurists) plus 30 graduate students.

Recruits largely at the junior staff level through appointment by the Ministry of Finance under Civil Service pay and benefits.

Senior academics are attracted by research facilities normally better than those of a university. Most do part-time teaching (not more than 6 hours a week) which brings their Civil Service salaries up to those of universities.

Studies are interdisciplinary. Research results are published in the names of the researchers and with mention of all participants. The technique of internal criticism from staff members not on the particular team is used.

Consultants rarely used to date but thinking of doing so.

Prepared to hire out the services of the technical unit of the Institute, which conducts sample surveys.

***Financing***

Annual budget supported by the government, with some Danish and foreign foundation funds for special projects. Current revenues amount to approximately \$600,000, of which over three-quarters represents the basic government vote, nearly 20% represents grants for particular projects, the balance comes from fees for services of the technical unit (on which a 25% overhead charge is levied). In addition, the government provides

office space and facilities and computer services which might be estimated at an additional \$150,000 a year.

Budget submissions are justified in terms of broad fields of research activity rather than by particular projects and are approved on a 4-year forecast basis.

Budget allocations reflect annual increases in government pay levels.

#### *Avenue of Influence*

Considers that the most effective way to influence policy formation is through direct contacts with government committees and departments. Research results are often given in advance to the government before publication of the final report.

Reports contain no policy advice except by implication but the Director and staff members are willing to give policy advice in their individual capacities, as well as to write policy articles.

#### *Comment*

To date has concentrated on adding to the information background necessary for policy analysis of a specified range of public policy questions. Nearly complete financial dependence on annual government votes does not appear to have proved weakening in the Danish setting.

### RESEARCH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLITICS AND SECURITY

#### *Date of Origin*

1961

#### *Location*

Research Centre—Munich, West Germany

Liaison Office—Bonn

#### *Statement of Role*

To study the full range of international policy problems.

#### *Organization and Management*

The research arm of the Foundation for Science and Politics, a body founded by a number of interested individuals with the support of the federal government.

#### *Board of Governors —*

A body of 17 consisting of the president, 6 scientists, 6 representatives of federal government departments, representatives of each of the three major political parties and a representative of the Ministry of Bavaria. Reviews and approves the annual programme in terms of the broad allocation of research effort among fields.

### President —

The Chief executive officer responsible for developing and directing the Institute's research programme.

### *Research Programme*

Concerned with the full range of international problems but will usually consider operational situations only in cases where the problems involved are expected to be continuing.

### *Other Activities*

Some publication.

### *Staffing, Personnel Policies and Work Methods*

Staff of 90 of which 35 are professionals (economists, historians, political scientists, jurists, natural scientists, mathematicians, and 3 serving military officers).

Considers optimum level at double present size. Now growing at 6 to 10 percent a year.

Recruiting somewhat difficult because little tradition of mobility among academics, businessmen or members of the public service. Can attract academics and scientists who would not join the public service. Bound by law to government salary levels.

Core staff must know where outside expertise is, must be able to talk to outside experts, and must be able to translate the problems for them. For most projects which are central to the Institute's purposes, prefer no more than a 40 percent input component from outside consultants.

Organized on a project basis with shifting teams. An effort to achieve an interdisciplinary approach.

### *Financing*

Operates on a budget from the Chancellor's Office. Was originally subject to the normal detailed control of payroll and other personnel matters applied to government departments but is now somewhat freer.

Headquarters buildings bought by the government and rented to the Institute.

Empowered to take on contract work but none as yet.

### *Avenues of Influence*

Stress on a continuing "dialogue with the decision makers", which requires close relations with government leaders and officials.

More publication is intended as more substantive studies are produced but publication is clearly to be subject to the maintenance of close relations with the government.

*Comment*

Represents a very interesting effort to combine close involvement with government policy makers and retention of what is considered to be adequate independence, (e.g., by such devices as location).

## APPENDIX III

### THOSE WITH WHOM DISCUSSIONS WERE HELD

#### I CANADA

##### 1. PROVINCIAL GOVERNMENTS

###### *British Columbia*

Hon. W. A. C. Bennett, Premier

###### *Alberta*

Hon. H. E. Strom, Premier

Hon. R. A. Speaker, Minister, Public Works

D. M. Hamilton, Special Assistant to the Premier

Eric Schmidt, Special Consultant

###### *Saskatchewan*

Hon. W. Ross Thatcher, Premier

Hon. C. L. B. Estey, Minister, Dept. of Municipal Affairs

A. T. Wakabayaski, Deputy Provincial Treasurer

###### *Manitoba*

Stuart Anderson, Deputy Minister, Finance

Gordon W. Holland, Secretary, Management Committee of the  
Cabinet

R. A. Wallace, Secretary, Planning & Priorities Committee of the  
Cabinet

Douglas C. Rowland, Special Assistant to the Premier

###### *Ontario*

Hon. John P. Robarts, Premier

H. Ian Macdonald, Deputy Treasurer and Deputy Minister of  
Economics

*Quebec*

Hon. J. J. Bertrand, Premier  
 M. Claude Morin, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs  
 M. Julien Chouinard, Secretary, Executive Council  
 M. Leo Leblanc, Special Assistant, Premier's Office

*New Brunswick*

Hon. Louis J. Robichaud, Premier  
 J. L. Williamson, Deputy Minister, Finance  
 N. G. Mulder, Acting Economic Adviser  
 P. C. Leger, Special Projects Director  
 F. R. Drummie, Executive Director, Special Study on Maritime Union  
 B. Toole, Assistant Secretary, Treasury  
 R. Johnson, Director, Personnel Policy Division

*Nova Scotia*

Hon. G. I. Smith, Premier  
 Hon. R. A. Donahoe, Q.C., Attorney General  
 Hon. D. R. MacLeod, Minister without Portfolio  
 J. A. Y. MacDonald, Deputy Attorney General

*Prince Edward Island*

Hon. Alexander B. Campbell, Premier

*Newfoundland*

Hon. J. R. Smallwood, Premier  
 Hon. H. R. V. Earle, Minister of Finance  
 Hon. W. N. Rowe, Minister of Community and  
 Social Development  
 Edward B. Power, Special Adviser to the Premier,  
 Feasibility Studies

## 2. GOVERNMENT OF CANADA

Dr. K. A. Archibald, Systems Analyst, Treasury Board  
 M. Paul Beaulieu, Ambassador of Canada, Paris, France  
 Jean Boucher, Director, The Canada Council  
 Dr. L. J. Cook, General Delegate, National Research Council of  
 Canada  
 M. A. Crowe, Deputy Secretary to the Cabinet, Operations  
 J. Davey, Programme Secretary, Prime Minister's Office  
 J. F. Grandy, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs.  
 Dr. R. D. Howland, Chairman, National Energy Board  
 A. W. Johnson, Assistant Deputy Minister of Finance  
 T. W. Kent, Deputy Minister of Regional Economic Expansion  
 Marc Lalonde, Principal Secretary, Prime Minister's Office

- Senator M. Lamontagne, Chairman, Special Senate Committee on Science Policy
- J. D. Love, Deputy Minister of Labour
- Frank Milligan, Assistant Director, The Canada Council
- D. L. McQueen, Director, Economic Council of Canada
- Dr. P. D. McTaggart-Cowan, Executive Director, Science Council of Canada
- Bernard Ostry, Member of the Task Force on Government Information
- G. Paquet, Director of Research, (Human Science), Special Senate Committee on Science Policy
- Dr. S. S. Peters, Special Adviser, Canadian International Development Agency
- P. M. Pitfield, Deputy Secretary to the Cabinet, Plans
- P. Pocock, Director of Research, (Physical Science), Special Senate Committee on Science Policy
- Louis Rasminsky, Governor, Bank of Canada
- S. S. Reisman, Secretary of the Treasury Board
- A. E. Ritchie, Ambassador of Canada, Washington, D.C.
- R. G. Robertson, Clerk of the Privy Council, Secretary to the Cabinet
- Dr. A. J. R. Smith, Chairman, Economic Council of Canada
- Dr. O. M. Solandt, Chairman, Science Council of Canada
- O. G. Stoner, Senior Assistant Secretary to the Cabinet (now Deputy Minister, Department of Transport)
- Maurice Strong, President, Canadian International Development Agency
- Peter M. Towe, Minister, Canadian Embassy, Washington, D.C.
- J. P. I. Tyas, Director, Study Group on Scientific and Technical Information in Canada
- Dr. J. R. Weir, Chairman, Fisheries Research Board of Canada
3. OTHER INDIVIDUALS
- G. C. Andrew, Executive Director, Association of Universities and Colleges of Canada
- Dr. F. D. Barrett, Faculty of Administrative Studies, York University
- M. Jean Beetz, Dean of Law, University of Montreal
- Dr. John D. Bossons, Associate Professor, Department of Political Economy, University of Toronto
- Prof. F. Eric Burke, Department of Management Science, Faculty of Engineering, Waterloo University
- Dr. S. H. E. Clarkson, Department of Political Economy, University of Toronto
- Dr. J. J. Deutsch, Principal and Vice-Chancellor, Queen's University
- Peter C. Dobell, Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade

- Dr. L. W. Downie, Director, The Human Resources Research Council of Alberta
- Dr. J. S. Dupre, Department of Political Science, University of Toronto
- Dr. H. E. English, Director, School of International Affairs, Carleton University
- Robert M. Fowler, Chairman, Private Planning Association of Canada
- D. G. Hartle, Director, Institute for Quantitative Analysis of Social and Economic Policy, University of Toronto
- Prof. R. W. Judy, Department of Political Economy, University of Toronto
- M. W. Mackenzie, Member, Private Planning Association of Canada
- Hon. E. S. Manning, President, M & M Systems Research Ltd. Edmonton (formerly Premier, Province of Alberta)
- E. Preston Manning, General Manager, M & M Systems Research Ltd. Edmonton
- R. A. Matthews, Acting Executive Director, Private Planning Association of Canada
- Prof. Paul Medow, Department of Economics, York University
- A. F. W. Plumptre, Principal, Scarborough College
- Grant Reuber, Dean, Social Sciences, University of Western Ontario

## II DENMARK

- \*Danish National Institute of Social Research*  
Henning Friis, Director

## III FRANCE

- SEMA Division Enterprises*  
M. Jacques Giraud, Director

## IV THE NETHERLANDS

- Central Planning Bureau*  
J. Koopman, Director-Secretary
- \*Social-Economic Council of The Netherlands*  
H. P. Engel, Assistant Secretary, Wages  
R. Weemhoff, Press Secretary

## V WEST GERMANY

- \*Research Institute for International Politics and Security*  
Dr. Klaus Ritter, Director  
Herr Nerlich, Deputy Director

## VI UNITED KINGDOM

*\*Institute for Strategic Studies*

Alastair Buchan, Director

*\*National Institute of Economic and Social Research*

G. D. N. Worswick, Director

*Government*

Sir Douglas A. V. Allen, K.C.B., Permanent Secretary to the Treasury

Sir Burke Trend, G.C.B., Secretary to the Cabinet

## VII UNITED STATES

### POLICY RESEARCH INSTITUTES

*\*Brookings Institution, Washington, D.C.*

Kermit Gordon, President

R. W. Hartley, Vice-President for Administration

W. M. Capron, Acting Director, Economic Studies

George Sadowsky, Director, Computer Center

Walter Salant, Sr. Fellow, Economic Studies

C. B. Saunders, Jr., Asst. to the President

G. Y. Steiner, Director, Governmental Studies

*\*Hudson Institute, Croton-on-Hudson, N.Y.*

Max Singer, President

Herman Kahn, Director

Ray Gastil, Member, Professional Staff

Johan Holst, Member Professional Staff

Michael Sherman, Member, Professional Staff

*\*Institute for Defense Analyses, Arlington, Va.*

Chesley Cooper, Director, Division of International and Social Studies

A. Bloomstein, Senior Analyst

Gen. John Carey, Special Assistant to the President

John Moriarty, Senior Analyst

John Street, Administration Officer, Division of International and Social Studies

*\*Institute for the Future, Middletown, Conn.*

Wyane Boucher, Director of Communications

*\*National Academy of Science, Washington, D.C.*

John S. Coleman, Executive Officer.

*\*National Bureau of Economic Research, Inc., New York, N.Y.*

Dr. John R. Meyer, President

D. H. Eldridge, Vice-President, Administration

Dr. Donald S. Shoup, Director of Research Planning

*\*National Planning Association, Washington, D.C.*

John Miller, Executive Secretary

*\*Rand Corporation, at Santa Monica, California*

Dr. J. Richard Goldstein, Sr. Vice President

G. H. Shubert, Vice-President

R. D. Specht, President's Staff

F. C. Ikle, Research Department Head, Social Science

C. Wolf, Jr., Research Department Head, Economics

*at Washington, D.C.*

Philip Bahrman, Vice-President

L. J. Henderson, Jr., Vice-President

*at New York City*

Peter Szanton, Director, New York City Program

*\*Resources for the Future, Inc., Washington, D.C.*

Dr. Michael F. Brewer, Vice-President

*\*Stanford Research Institute, Menlo Park, California*

A. K. Beggs, Vice-President, Research Operations

Sherman Clark, Director of Energy and Resources

Harvey L. Dixon, Executive Director, Urban Division

R. P. Howell, Senior Operations Analyst

Sidney Slomich, Senior Social Scientist

*\*The Urban Institute, Washington, D.C.*

William Gorham, President

Donald Kummerfeld, Senior Officer

## OTHER INDIVIDUALS

David Bell, Executive Vice-President, Ford Foundation, New York

Dr. Harold Brown, President, California Institute of Technology,  
Pasadena, California

Miriam Camps, Assistant to the Chairman, Policy Planning Council,  
United States Department of State, Washington, D.C.

Dr. R. E. Caves, Chairman, Department of Economics, Harvard  
University, Cambridge, Mass.

Thomas Diviney, National Industrial Conference Board, New York

Dr. John T. Dunlop, Department of Economics, Harvard University,  
Cambridge, Mass.

Dr. Isaiah Frank, Professor of International Economics, The Johns  
Hopkins School of Advanced International Studies, Washing-  
ton, D.C.

Wm. T. Golden, Member of the Boards of Trustees of several non-  
profit policy research institutes, New York

- Frederick Hayes, Director, Bureau of the Budget, New York City  
Dr. Charles J. Hitch, President, University of California, Berkeley, California  
E. Huddleson, Member of the Boards of Trustees of several non-profit policy research institutes, San Francisco  
Dr. John F. Kain, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, Mass.  
Nathan Keyfitz, Department of Demography, University of California, Berkeley, California  
Henry D. Owen, Chairman, Policy Planning Council, United States Department of State, Washington, D.C.  
Dr. D. K. Price, Professor of Government and Dean of John Fitzgerald Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.  
Dr. Francis Wilcox, Dean, The Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington, D.C.

---

\*Those persons whose names appear below the title of a policy research institute were the source of only a part of the information and opinion about that institute. In every case, the survey included other important sources, both written and oral. In no case, therefore, can the persons associated in this Appendix with a particular institute be considered as responsible for statements of either fact or opinion appearing in this report.





Nathan Keyfitz, Département de démographie, Université de Californie, Berkeley (Californie)  
 Henry D. Owen, président du Policy Planning Council, Département d'Etat, Washington (D.C.)  
 D. K. Price, professeur d'administration gouvernementale, doyen de l'école John Fitzgerald Kennedy d'administration gouvernementale, Université Harvard, Cambridge (Mass.)  
 Francis Wilcox, doyen de la Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington (D.C.)

---

\*Les personnes nommées sous le nom d'un institut de recherches politiques ne sont responsables que d'une partie des renseignements et des opinions données à propos de cet institut. Dans chaque cas, l'enquête a puisé à d'autres sources importantes, aussi bien écrites qu'orales. Par conséquent, il ne faut en aucun cas imputer les faits ou opinions exprimés dans le rapport aux personnes dont le nom figure dans le présent appendice.

\*Rand Corporation, à Santa Monica (Californie)

J. Richard Goldstein Sr, vice-président

R. D. Specht, du personnel du président

F. C. Ikle, chef du département de recherche, Sciences sociales  
C. Wolf Jr, chef du département de recherche, Économie

G. H. Shubert, vice-président

à Washington (D.C.)

Philip Bahrman, vice-président

L. J. Henderson Jr, vice-président

à New York

Peter Szanton, directeur du Programme de New York

\*Resources for the Future, Inc., Washington (D.C.)

Michael F. Brewer, vice-président

\*Stanford Research Institute, Menlo Park (Californie)

A. K. Beggs, vice-président, Opérations de recherche

Sherman Clark, directeur, Énergie et Ressources

Harvey L. Dixon, directeur exécutif, Division urbaine

R. P. Howell, premier analyste des opérations

Sidney Slomich, premier scientifique en sociologie

\*The Urban Institute, Washington (D.C.)

William Gorham, président

Donald Kummerfeld, premier fonctionnaire

AUTRES PERSONNALITÉS

David Bell, vice-président exécutif, Fondation Ford, New York

Harold Brown, président du California Institute of Technology, Pasa-

dena (Californie)

Miriam Camps, adjoint au président du Policy Planning Council,

Département d'État, Washington (D.C.)

R. E. Caves, président, Département d'économie, Université Harvard,

Cambridge (Mass.)

Thomas Diviney, National Industrial Conference Board, New York

Isaiah Frank, professeur d'économie internationale, Johns Hopkins

School of Advanced International Studies, Washington (D.C.)

Wm. T. Golden, membre du conseil d'administration de plusieurs

instituts de recherches politiques sans but lucratif, New York

Frederick Hayes, directeur du Bureau du budget, New York

Charles J. Hitch, président, Université de Californie, Berkeley

(Californie)

E. Huddleson, membre du conseil d'administration de plusieurs insti-

tuts de recherches politiques sans but lucratif, San Francisco

John F. Kain, Département d'économie, Université Harvard, Cam-  
bridge (Mass.)

## VI ROYAUME-UNI

*\*Institute for Strategic Studies*

Alastair Buchan, directeur

*\*Institute of Economic and Social Research*

G. D. N. Worswick, directeur

Sir Douglas A. V. Allen, K.C.B., secrétaire permanent du Trésor

Sir Burke Trend, G.C.B., secrétaire du cabinet

## VII ÉTATS-UNIS

## INSTITUTS DE RECHERCHES POLITIQUES

*\*Brookings Institution, Washington (D.C.)*

Kermit Gordon, président

R. W. Hartley, vice-président à l'Administration

W. M. Capron, directeur suppléant des Etudes économiques

George Sadowsky, directeur du Centre d'Informatique

Walter Salant, boursier du personnel des Etudes économiques

C. B. Saunders Jr, adjoint au président

G. Y. Steiner, directeur des Etudes gouvernementales

*\*Hudson Institute, Croton-on-Hudson (N.Y.)*

Max Singer, président

Herman Kahn, directeur

Ray Gastil, membre du personnel spécialisé

Johan Holst, membre du personnel spécialisé

Michael Sherman, membre du personnel spécialisé

*\*Institute for Defense Analyses, Arlington (Virginie)*

Chesley Cooper, directeur, Division des études internationales et

sociales

A. Bloomstein, analyste principal

Le gén. John Carey, adjoint spécial au président

John Mortarty, premier analyste

John Street, agent d'administration, Division des études internationa-

les et sociales

*\*Institute for the Future, Middleton (Conn.)*

Wayne Boucher, directeur des Communications

*\*National Academy of Sciences, Washington (D.C.)*

John S. Coleman, fonctionnaire exécutif

*\*National Bureau of Economic Research Inc., New-York (N. Y.)*

Le Dr John R. Meyer, président

D. H. Eldridge, vice-président à l'Administration

Le Dr Donald S. Shoup, directeur de la planification de la recherche

*\*National Planning Association, Washington (D.C.)*

John Miller, secrétaire général

J. S. Dupré, Département des sciences politiques, Université de Toronto  
 H. E. English, directeur de l'École des affaires internationales, Université Carleton  
 Robert M. Fowler, président de l'Association canadienne de planification privée  
 D. G. Harlie, directeur de l'Institut d'analyse qualitative de la politique économique et sociale, Université de Toronto  
 Le Prof. R. W. Judy, Département d'économie politique, Université de Toronto  
 M. W. Mackenzie, membre de l'Association canadienne de planification privée  
 L'hon. E. S. Manning, président de *M & M Systems Research Ltd.*, Edmonton (ex-premier ministre de l'Alberta)  
 E. Preston Manning, directeur général de *M & M Systems Research Ltd.*, Edmonton  
 R. A. Mathews, directeur exécutif suppléant, Association canadienne de planification privée  
 Le Prof. Paul Medow, Département d'économie, Université York  
 A. F. W. Plumptre, directeur du Collège Scarborough  
 Grant Reuber, doyen de la Faculté des sciences sociales, Université Western Ontario.

## II DANEMARK

*\*Institut national de recherches sociales du Danemark*  
 Henning Friis, directeur

## III FRANCE

*Sema Division Entreprises*  
 Jacques Giraud, directeur

## IV PAYS-BAS

*Bureau central de planification*  
 J. Koopman, directeur-secrétaire  
*\*Conseil socio-économique des Pays-Bas*  
 H. P. Engel, secrétaire adjoint, Salaires  
 R. Weemhoff, secrétaire de presse

## V ALLEMAGNE DE L'OUEST

*\*Institut de recherche en politique et sécurité internationales*  
 Le Dr Klaus Ritter, directeur  
 Herr Nerlich, sous-directeur

Frank Milligan, directeur adjoint du Conseil des arts du Canada  
 D. L. McQueen, directeur du Conseil économique du Canada  
 P. D. McTaggart-Cowan, directeur général du Conseil des Sciences du Canada  
 Bernard Ostry, membre du Groupe spécial de l'information  
 G. Paquet, directeur de la recherche en sciences humaines, Comité sénatorial spécial de la politique scientifique  
 S. S. Peters, conseiller spécial, Agence canadienne de développement international  
 P. M. Pitfield, sous-secrétaire du Cabinet (Plans)  
 P. Pocock, directeur de la recherche en sciences physiques, Comité sénatorial spécial de la politique scientifique  
 Louis Rasminsky, gouverneur de la Banque du Canada  
 S. S. Reisman, secrétaire du Conseil du Trésor  
 A. E. Ritchie, ambassadeur du Canada à Washington  
 R. G. Robertson, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet  
 A. J. R. Smith, président du Conseil économique du Canada  
 O. M. Solandt, président du Conseil des Sciences du Canada  
 O. G. Stoner, secrétaire adjoint supérieur du Cabinet (maintenant sous-ministre des Transports)  
 Maurice Strong, président de l'Agence canadienne de développement international

Peter M. Towe, ministre, Ambassade du Canada à Washington  
 J. P. I. Tyas, directeur du Groupe d'étude sur l'information scientifique et technique au Canada  
 J. R. Weir, président de l'Office de recherches sur les pêcheries

### 3. AUTRES PERSONNALITÉS

G. C. Andrew, directeur général de l'Association des universités et collèges du Canada  
 F. D. Barrett, Faculté des études administratives, Université York  
 Jean Beetz, doyen de la faculté de droit, Université de Montréal  
 John D. Bossons, professeur adjoint, Département d'économie politique, Université de Toronto  
 Le Prof. F. Eric Burke, Département des sciences de gestion, Faculté de génie, Université de Waterloo  
 S. H. E. Clarkson, Département d'économie politique, Université de Toronto  
 J. J. Deutsch, recteur et vice-chancelier, Université Queen  
 Peter C. Dobell, directeur du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce étranger  
 L. W. Downie, directeur du Conseil de recherche en ressources humaines de l'Alberta

Claude Morin, sous-ministre des Affaires intergouvernementales  
 Julien Chouinard, secrétaire du Conseil exécutif  
 Léo Leblanc, adjoint spécial au cabinet du Premier ministre

*Nouveau-Brunswick*

L'hon. Louis-J. Robichaud, Premier ministre  
 J. L. Williamson, sous-ministre des Finances  
 N. G. Mulder, conseiller économique par intérim  
 P.-C. Léger, directeur des Opérations spéciales  
 F. R. Drummie, directeur général de l'Étude spéciale sur l'Union des

provinces Maritimes

B. Toole, secrétaire adjoint au Trésor  
 R. Johnson, directeur de la Division de la politique de personnel

*Nouvelle-Écosse*

L'hon. G. I. Smith, Premier ministre  
 L'hon. R. A. Donahoe, c.r., procureur général  
 L'hon. D. R. MacLeod, ministre sans portefeuille  
 J.A.Y. Macdonald, sous-procureur général

*Ile-du-Prince-Édouard*

L'hon. Alexander B. Campbell, Premier ministre

*Terre-Neuve*

L'hon. J. R. Smallwood, Premier ministre  
 L'hon. H. R. V. Earle, ministre des Finances  
 L'hon. W. N. Rowe, ministre du Développement communautaire et  
 social  
 Edward, B. Power, conseiller spécial auprès du Premier ministre  
 (études de rentabilité)

2. GOUVERNEMENT DU CANADA

K. A. Archibald, analyste des systèmes au Conseil du Trésor  
 Paul Beaulieu, ambassadeur du Canada à Paris  
 Jean Boucher, directeur du Conseil des arts du Canada  
 L. J. Cook, délégué général, Conseil national de recherche  
 M. A. Crowe, sous-secrétaire du Cabinet (Opérations)  
 J. Davey, secrétaire (programmes), Cabinet du Premier ministre  
 J. F. Grandy, sous-ministre de la Consommation et des Corporations  
 R. D. Howland, président de l'Office national de l'énergie  
 A. W. Johnson, sous-ministre adjoint des Finances  
 T. W. Kent, sous-ministre de l'Expansion économique régionale  
 Marc Lalonde, chef du Cabinet du Premier ministre  
 Le sénateur M. Lamontagne, président du Comité sénatorial spécial  
 de la politique scientifique  
 J. D. Love, sous-ministre du Travail

# APPENDICE III

## PERSONNES CONSULTÉES

### I CANADA

#### 1. GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

##### *Colombie-Britannique*

L'hon. W. A. C. Bennett, Premier ministre

##### *Alberta*

L'hon. H. E. Strom, Premier ministre

L'hon. R. A. Speaker, ministre des Travaux publics

D. M. Hamilton, adjoint spécial au Premier ministre

Eric Schmidt, conseiller spécial

##### *Saskatchewan*

L'hon. W. Ross Thatcher, Premier ministre

L'hon. C. L. B. Estey, ministre des Affaires municipales

A. T. Wakabayaski, sous-trésorier provincial

##### *Manitoba*

Stuart Anderson, sous-ministre des Finances

Gordon W. Holland, secrétaire du Comité de direction du Cabinet

R. A. Wallace, secrétaire du Comité du Cabinet pour la planification

et les priorités

Douglas C. Rowland, adjoint spécial au Premier ministre

##### *Ontario*

L'hon. John P. Robarts, Premier ministre

H. Ian Macdonald, sous-trésorier et sous-ministre de l'Économie

##### *Québec*

L'hon. J.-J. Bertrand, Premier ministre



*Financement*

Dispose d'un budget fourni par le Bureau du chancelier. Assujéti au début à la surveillance minutieuse de règle dans les services gouvernementaux pour les questions de rémunération et de personnel, il est aujourd'hui un peu plus libre.

Le siège est un bâtiment acheté par le gouvernement et loué par lui à l'Institut.

A le pouvoir d'exécuter des travaux à forfait, mais ne s'en est pas prévalu jusqu'ici.

*Moyens d'influence*

Met l'accent sur le « dialogue continu avec les pouvoirs décisionnaires », ce qui demande d'étroites relations avec les chefs et les fonctionnaires du gouvernement.

On envisage un plus grand nombre de publications à mesure que prendront plus d'envergure les études, mais, chose certaine, tout cela reste subordonné à l'entretien d'étroites relations avec le gouvernement.

*Remarques*

L'Institut constitue une tentative intéressante pour entretenir à la fois d'étroites relations avec les dirigeants politiques et maintenir le degré d'indépendance jugé nécessaire (au moyen, par exemple, du choix de l'emplacement).

## Rôle

Étudier la gamme complète des problèmes de politique internationale.

## Organisation et gestion

C'est le secteur de recherche de la Fondation pour la science et la politique, organisme fondé par un groupe de particuliers avec l'appui du gouvernement fédéral.

## Conseil d'administration—

groupe de 17 personnes comprenant un président, 6 scientifiques, 6 représentants des ministères fédéraux, un représentant de chacun des trois grands partis politiques et un représentant du ministère de la Bavière. Revoit et approuve le programme annuel, qui répartit largement l'effort de recherche entre les différents domaines.

## Président—

Directeur général de l'Institut, chargé d'en élaborer et d'en diriger le programme de recherche.

## Programme de recherche

Porte sur la gamme complète des problèmes internationaux, mais d'habitude s'arrête à une situation pratique seulement quand le problème risque de se perpétuer.

## Autres domaines d'activité

Quelques publications.

## Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail

Personnel de 90 membres, dont 35 appartenant à des professions libérales (économistes, historiens, mathématiciens, politiciens, juristes, naturalistes, mathématiciens et 3 officiers de l'active).

Estime l'effectif optimum au double de l'effectif actuel et l'accroît de 6 à 10 p. 100 par an.

Le recrutement se ressent de l'absence d'une tradition de mobilité chez les universitaires, les hommes d'affaires et les fonctionnaires. Il réussit mieux auprès des universitaires et des scientifiques qui répugnent à faire partie de la fonction publique. La loi fixe les traitements au niveau de ceux de l'Administration.

Le personnel de base doit savoir où trouver les spécialistes de l'extérieur, doit pouvoir converser avec eux et leur expliquer les problèmes. Cependant pour la plupart des travaux qui sont du ressort de l'Institut, celui-ci préfère limiter à 40 p. 100 la participation externe.

Organisation axée sur l'initiative individuelle avec équipes mobiles. Tentative d'adoption de la méthode pluridisciplinaire.

Jusqu'ici a eu rarement recours à des experts-conseils, mais songe à le faire.

Est disposé à louer les services du groupe technique de l'Institut, qui mène des enquêtes par échantillonnage.

#### *Financement*

Budget annuel fourni en grande partie par le gouvernement, et sommes provenant de fondations danoises et étrangères pour des travaux spéciaux. Les recettes courantes atteignent environ \$600,000 dont les trois quarts représentent le crédit de base du gouvernement; 20 p. 100 environ sont des subventions reçues pour des opérations particulières et le restant provient des honoraires du groupe technique (sur lesquels 25 p. 100 de frais généraux sont prélevés). En outre le gouvernement fournit les locaux, certaines installations et des services d'ordinateur, ce qui peut représenter un supplément de \$150,000 par année.

Le budget est soumis en fonction de grands domaines de recherche plutôt que d'opérations particulières et son approbation se fonde sur des prévisions de quatre ans.

Les dotations budgétaires tiennent compte des augmentations annuelles dans les niveaux de rémunération du gouvernement.

#### *Moyens d'influence*

Estime que le moyen le plus sûr d'influencer l'action des pouvoirs publics est le contact direct avec les comités et les ministères du gouvernement. Souvent l'Institut communique d'avance au gouvernement le résultat de ses recherches avant leur publication sous forme de rapport final.

Les rapports ne renferment aucune proposition en matière de politique, sauf par voie d'interprétation, mais le directeur et les membres du personnel ne se refusent pas à donner, à titre privé, des avis politiques et à écrire des articles ayant ce caractère.

#### *Remarques*

Jusqu'ici l'Institut s'est employé surtout à ajouter à la documentation nécessaire pour analyser l'action gouvernementale dans des domaines précis de questions politiques. Son extrême dépendance à l'égard des crédits votés par le gouvernement ne semble pas affaiblir son action dans le contexte danois.

## INSTITUT DE RECHERCHES EN POLITIQUE ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

*Date de fondation*

1961

*Siège social*

Centre de recherche—Munich, Allemagne de l'Ouest. Bureau de liaison—Bonn.

ministère des Affaires sociales et dont les services sont à la disposition de toute l'Administration.

Conseil de recherches sociales—

6 représentants des universités, spécialistes dans diverses sciences sociales, plus 11 représentants d'organismes administratifs centraux ou locaux intéressés par ce domaine. Réunion 4 ou 5 fois l'an pour arrêter le programme et vérifier les progrès.

Le directeur—

assume l'entière responsabilité scientifique et administrative du travail de l'Institut.

### *Programme de recherche*

Mène les enquêtes que lui proposent les pouvoirs publics et des organismes privés, et effectue des études de son choix, celles-ci constituant environ la moitié de son programme.

Les travaux entrepris concernent des problèmes sociaux susceptibles de prendre de l'importance à court ou long terme (par exemple, le régime de sécurité sociale, l'aide financière aux étudiants, les changements organiques en agriculture et dans l'industrie, les loisirs et le travail) et où le résultat de toute recherche peut influencer l'action politique dans les dix années à venir, autant par son effet sur l'opinion publique que par son influence sur les lignes de conduite gouvernementales.

Au cours des dix premières années, l'accent a été mis sur les enquêtes par interviews et échantillonnage.

### *Autres domaines d'activité*

Conférences par le directeur et des membres du personnel, et rencontres avec des groupes intéressés.

Contacts permanents avec les pouvoirs publics.

### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Personnel à temps plein de 27 chercheurs associés (économistes, statisticiens, psychologues, sociologues et juristes) et 30 étudiants d'université. Recrute en grande partie aux niveaux inférieurs, la nomination étant faite par le ministère des Finances sous le régime des traitements et des avantages de la fonction publique.

Obtient les services d'universitaires chevronnés par l'attrait de ses installations de recherche, qui sont ordinairement supérieures à celles des universités. La plupart font de l'enseignement à temps partiel (au maximum 6 heures par semaine) et amènent ainsi leur traitement de fonctionnaire au niveau de celui de l'universitaire.

Les travaux sont pluridisciplinaires. Les résultats paraissent sous le nom des chercheurs et avec mention de tous les participants. La technique de la critique par les membres du personnel non participants est utilisée.

stratégique et d'évolution des armements, est ouverte aux membres et, moyennant rétribution, au public.

*Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Personnel international peu nombreux comprenant un noyau de dirigeants et un groupe de soutien, plus quelques chercheurs associés (provenant en nombre égal des universités et du gouvernement) et un grand nombre d'experts-conseils à temps partiel.

Verse des traitements intéressants, mais exige beaucoup.

*Financement*

Fondé avec l'aide de la Fondation Ford, soit une subvention annuelle de \$50,000 pour trois ans.

Le budget annuel d'exploitation, actuellement de \$250,000, se compose en grande partie de subventions venant de fondations américaines et européennes, le reste représentant des dons de l'industrie et des membres de l'Institut.

*Moyens d'influence*

En grande partie, par l'entremise de ses membres et de ses publications, ces dernières renfermant des renseignements sûrs, difficiles à trouver ailleurs.

L'Institut n'exprime pas d'opinions en tant qu'organisation.

*Remarques*

L'Institut ne dispose que d'un très petit budget et son centre d'intérêt est hautement spécialisé. Il reçoit une précieuse collaboration des gouvernements, mais garde ses distances. Son apport dans l'amélioration des données sur lesquelles se fondent l'action politique est précieux.

INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHES SOCIALES DU  
DANEMARK

*Date de fondation*  
1958

*Siège social*

Copenhague, Danemark

*Rôle*

«Entreprind, favorise et coordonne des recherches sur les conditions sociales, notamment sur la sécurité et le bien-être social, le travail, la famille, la jeunesse et les aspects sociologiques du logement et de la santé.»

*Organisation et gestion*

Créé par une loi du Parlement à l'issue d'une étude commandée en 1955 et terminée en 1957, l'Institut est un organisme indépendant sous la tutelle du

soutien financier du gouvernement, il resserre ses liens avec la fonction publique.

## THE INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

Date de fondation  
1958

Siège social  
Londres

### Rôle

«Créer en Europe un centre international permanent d'étude, de discussion et de recherche en matière de défense et de désarmement à l'ère des engins nucléaires.»

### Organisation et gestion

Constitué en vertu du *Companies Act* et enregistré comme organisme d'éducation à but non lucratif, l'Institut compte plus de 1,000 membres venant de 32 pays, dont 75 sociétés, le reste étant composé de particuliers capables d'apporter une contribution valable au travail de l'Institut.

### Bureau—

25 personnes de 15 pays différents. Réunions semestrielles. Avec les vice-présidents, surveille la ligne de conduite de l'Institut, reçoit ses programmes et se tient au courant de ses publications.

Le directeur est le plus haut fonctionnaire.

### Programme de recherche

Longues et brèves études de divers aspects de la politique internationale de sécurité, de défense et de désarmement.

Estimation annuelle des forces militaires des grands pays occidentaux, communistes et non engagés, et de l'évolution des doctrines stratégiques et des armements dans les grands pays.

### Autres domaines d'activité

Conférences privées fréquentes et réunions de discussion.

Conférences annuelles pour les membres et conférences internationales organisées de concert avec d'autres organismes.

Cours de courte durée pour les membres en matière d'industrie, de journalisme et de gouvernement.

Publication de livres et d'articles, des annuaires «The Military Balance» et «Strategic Survey», ainsi que du mensuel «Survival».

La bibliothèque de l'Institut, l'une des plus riches au monde en ouvrages contemporains sur les problèmes de défense nationale, de planification

*Autres domaines d'activité*

Publication dans l'organe de l'Institut, «*Economic Review*», de prévisions trimestrielles à court terme sur l'économie du Royaume-Uni. Publication de longues études et de diverses monographies et communications de circonstance sous la signature des auteurs. La bibliothèque de l'Institut, quoique destinée à servir de bibliothèque spécialisée au personnel et à ses collaborateurs, est ouverte sur demande au public.

*Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Le personnel est de 60 personnes, dont la moitié sont membres de professions libérales. De ce nombre, 2 travaillent à temps partiel et 7, des professeurs d'université, font office d'experts-consults à temps partiel. Le personnel, constitué en majeure partie par des économistes, est affecté pour le tiers à la production de la revue «*Economic Review*».

Le recrutement est difficile, en partie parce que l'Institut ne peut verser des traitements assez élevés pour retenir à plein temps les services de cadres supérieurs. Ceux-ci, y compris le directeur, sont des fonctionnaires qu'assistent des membres du Conseil du Trésor et du ministère du Commerce. L'Institut cherche à persuader de grands universitaires de prendre un congé de 2 ans, en leur offrant les services d'une équipe de chercheurs de premier ordre pour des travaux qui les intéressent. Les membres du personnel donnent des conférences et rédigent des articles dont certains sont réimprimés par l'Institut. Celui-ci ne se sert pas de l'information qu'il ne peut publier.

*Financement*

Le budget annuel d'exploitation, qui est actuellement de \$325,000, provient surtout de subventions spéciales temporaires et de subventions annuelles consenties par les ministères et les organismes du gouvernement, surtout du ministère des Affaires économiques et du Conseil de recherche en sciences sociales. L'apport de diverses fondations, considérable dans le passé, a diminué. Une soixantaine de sociétés contribuent. Le Règlement interdit les travaux à forfait.

*Moyens d'influence*

Respecté et influent dans le milieu des hauts fonctionnaires. Les liens entre le personnel et la fonction publique sont très étroits. L'«*Economic Review*», les livres et les autres publications de l'Institut jouissent d'une excellente réputation.

*Remarques*

L'Institut doit consacrer une bonne part de son énergie à la production de ses prévisions économiques trimestrielles. Dépendant de plus en plus du

prévision technologique et dans celui des analyses documentaires destinées à la planification à long terme.  
L'Institut actuellement remet en question ses fins et son identité, par suite de la rupture des quelques liens qui lui restaient avec l'Université Stanford et d'une forte diminution des commandes du gouvernement.

## NATIONAL INSTITUTE OF ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH

Date de fondation  
1938

Siège social  
Londres

### Rôle

«Augmenter la connaissance des conditions socio-économiques de la société contemporaine . . . diriger lui-même des recherches ou en collaborer avec les universités et autres corps universitaires».

### Organisation et gestion

Constitué en vertu du *Companies Act* et enregistré comme organisme d'éducation à but non lucratif, l'Institut a pour gouverneurs ses 118 membres, tous des personnalités du monde de l'enseignement, des affaires et de la fonction publique et d'autres figures publiques recrutées par invitation du comité exécutif du conseil de gestion.

### Conseil de gestion—

23 gouverneurs, en grande partie des universitaires et des hommes publics.

### Bureau—

13 membres. Réunion mensuelle pour étude des propositions courantes et des nominations au haut personnel. S'intéresse aussi au programme et au budget annuels.

Le directeur est le plus haut fonctionnaire.

### Programme de recherche

Travaux de recherche, à caractère plus économique que social, sur divers aspects de l'économie du Royaume-Uni; par exemple, l'expansion économique régionale, l'économie urbaine, les perspectives de croissance et les problèmes des industries britanniques, comparaison internationale des taux d'adoption technologique et prévisions de changements économiques.  
Le but des travaux est davantage d'accroître les connaissances que d'aboutir à des recommandations à traduire en action politique.

Le programme est fortement influencé par la relative autonomie des divisions et leur grand souci du marché dans leur recherche de travaux payants. L'organisation et la direction sont légèrement plus centralisées dans le cas du propre programme de recherche de l'Institut qui, comme celui de Rand, est financé par un certain pourcentage d'honoraires. Vise surtout à former des compétences pour l'avenir.

#### *Autres domaines d'activité*

Colloques et conférences à l'intention de groupes de clients, habituellement axés sur un aspect quelconque de l'environnement futur.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur, et méthodes de travail*

Personnel de 2,900 au milieu de 1969. A déjà atteint un sommet de 3,250. Recrute de préférence des personnes comptant de 5 à 10 ans d'expérience. Les traitements de début se comparent en général à ceux du gouvernement. Le mouvement du personnel est de 10 à 12 p. 100 par année. Le personnel spécialisé représente un large éventail de disciplines. On tente avec un succès relatif, d'exécuter les travaux dans une optique pluridisciplinaire. Une très large autonomie est accordée à chaque groupe pour y attirer des scientifiques de haut calibre et pour inciter à agir à la manière des entrepreneurs dans la recherche de commandes de travaux et dans le travail d'accroissement.

#### *Financement*

Le budget d'exploitation, qui atteint 65 millions par année, provient en grande partie des contrats passés et, en partie, des contributions versées par les 4,000 associés et plus de l'Institut (pour la plupart, des sociétés). L'Institut retient de 1 à 3 p. 100 du prix de chaque contrat pour ses fins propres et environ 1 p. 100 pour ses programmes de recherche et de développement, constitués en grande partie de petits travaux individuels de recherche. Depuis dix ans, les trois quarts des recettes des contrats viennent du gouvernement et le quart, du secteur privé. Au début ce dernier avait la part du lion, mais après la guerre de Corée le gouvernement poussa la sienne à la moitié et n'a cessé depuis de l'augmenter.

#### *Moyens d'influence*

Rapports aux clients et quelques publications d'ordre général.

#### *Remarques*

En plus de participer valablement au progrès des sciences physiques et de la technologie, l'Institut n'a cessé d'être un pionnier dans le domaine de la

frats. Vu les fluctuations fréquentes du chiffre des recettes de ces travaux, le personnel n'a aucun contrat de travail ni garantie de permanence. Des sources de financement privées sont souvent pressenties pour les études qui peuvent aboutir à un rapport défavorable au gouvernement.

*Moyens d'influence*

Une grande partie du monde scientifique de la nation est dans son sillage. Son programme d'édition est fort actif et compte deux périodiques qui lui sont propres: «*Proceedings*» et «*News Reports*».

*Remarques*

L'Académie constitue, pour le gouvernement fédéral, une source sûre d'avis et de documentation sur une grande variété de questions de politique nationale. Son influence et son indépendance s'appuient sur le prestige et les traditions du monde scientifique.

## STANFORD RESEARCH INSTITUTE

*Date de fondation*

1946

*Siège social*

Menlo Park (Californie)

*Rôle*

Il a été d'abord «un organisme indépendant de recherche voué au progrès économique de l'Ouest». Depuis il a pris une envergure nationale et internationale et sert, par ses travaux à forfait, aussi bien l'industrie que le gouvernement.

*Organisation et gestion*

C'est une société légalement constituée de la Californie.

Son conseil d'administration se compose d'une trentaine de personnalités du monde des affaires, des professions libérales et de l'enseignement.

Son président en est aussi le directeur général.

*Programme de recherche*

Recourt à la fois aux sciences sociales et aux sciences techniques et physiques dans les travaux de recherche qu'il exécute pour le gouvernement et les entreprises; jusqu'à 700 travaux menés de front. Pour nombre d'études, la recherche ne porte pas sur des matières de politique nationale mais le cas se rencontre: par exemple, un travail d'envergure fait en vertu d'un contrat avec le Bureau d'éducation des Etats-Unis.

ournée de conférences ou autres missions et démarches. Un haut fonctionnaire et des assistants le secondent.

### *Programme de recherche*

Son champ d'activité, qui ne cesse de grandir, englobe tout le domaine des sciences physiques, des sciences biologiques et des sciences du comportement dans leurs relations avec les affaires publiques.

Elle répond aux demandes d'avis que lui adressent la Maison Blanche, le Congrès et les départements et organismes fédéraux, dont la *National Science Foundation*, le *National Institutes of Health*, la *N.A.S.A.*, *Atomic Energy*, les départements ministériels de l'Agriculture, de l'Intérieur, de la Défense et du Commerce, et la *Federal Communications Commission*.

### *Autres domaines d'activité*

Elle cherche à stimuler et à faire progresser le travail de scientifiques et d'ingénieurs particuliers, ainsi qu'à coordonner les études portant sur de grands problèmes de recherche, tant sur le plan national qu'international. Pour atteindre ces objectifs, elle a recours à divers moyens: conférences et colloques variés, délibérations de comité, enquêtes, collection et collation de périodiques scientifiques et administration de fonds publics et privés destinés à des opérations de recherche et à des bourses.

### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Personnel permanent de 800, dont 250 sont membres des professions libérales. Les membres de l'Académie contribuent largement à son programme d'activité sans recevoir d'honoraires.

L'Académie constitue un milieu de travail attirant pour les scientifiques débutants, car elle offre à la fois la possibilité d'assister à la formulation de la politique nationale et l'occasion de fréquenter des scientifiques de réputation établie. Aussi le personnel est-il ou assez jeune ou d'un âge proche de la retraite.

Tous les rapports sont anonymes.

### *Financement*

Sur la subvention de 5 millions accordée par la Société Carnegie en 1920, un million et demi a servi à la construction du siège de l'Académie et le reste a formé un fonds de dotation. Une compagnie est en cours en vue de recueillir les fonds nécessaires à la construction d'un nouvel édifice et de grossir le fonds de dotation dont le produit sert à financer l'activité des membres et à payer une partie des frais d'exploitation. En outre l'Académie a reçu des dons considérables de la Fondation Ford, de la Fondation Rockefeller, de la Fondation Sloan et de la Caisse du Commonwealth. Le budget annuel d'exploitation de 22 millions provient en grande partie des travaux faits en vertu de contrats qui prévoient le remboursement des

autant que possible les opinions sur la politique nationale dans les secteurs de l'économie de l'entreprise privée.

La revue « Looking Ahead » est souvent utilisée par la presse et les journa-listes comme source de renseignements et d'analyse.

Publication de rapports (quelques-uns seulement sous forme de livre) et de déclarations de principes officiellement approuvées.

*Remarques*

Atmosphère et méthodes moins universitaires que chez la plupart des autres instituts publics de recherche. S'engage à faire valoir un certain point de vue, bien que celui-ci ne soit pas restrictif.

## NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES

*Date de fondation*  
1863

*Siège social*

Washington, D.C.

*Rôle*

Servir de foyer pour l'avancement des sciences et de conseiller en matière scientifique auprès du gouvernement fédéral.

*Organisation et gestion*

La loi du Congrès qui l'a créée désignait ses 50 premiers membres et l'autorisait à établir sa propre organisation et ses propres règlements. L'Académie accueille 50 nouveaux membres par année qu'elle choisit en se fondant sur « le succès soutenu en recherche ». Le 1<sup>er</sup> juillet 1968, elle comptait 806 membres titulaires, 6 membres émèrites et 94 associés étrangers.

Le *National Research Council* — constitue le principal secteur d'activité de l'Académie. Il compte quelque 300 membres nommés par le président et répartis entre huit divisions. Ces divisions sont elles-mêmes subdivisées en un grand nombre de commissions dont l'effectif total dépasse 7,000 scientifiques.

Le Conseil de la *National Academy of Sciences* — qui comprend 17 membres, constitue le corps dirigeant de l'Académie. Il se réunit cinq fois par année et approuve le budget.

*Le Bureau* —

se réunit aussi cinq fois par année.

*Le président* —

A titre de premier porte-parole du monde scientifique dans le secteur privé, il doit passer environ la moitié de son temps à l'extérieur, en

création de modèles de l'économie nationale et des économies régionales en interaction. Effectue d'autres projets de recherche qu'elle confie à des comités spéciaux de direction et à des comités consultatifs de recherche.

#### *Autres domaines d'activité*

Par son Conseil national, l'Association étend, favorise et encourage l'action conjointe des principaux groupes économiques dans la prévision et la planification de l'avenir. Les membres actuels, plus de 700, représentent chacun des États et tous les secteurs de l'économie et du gouvernement. Une revue mensuelle, «Looking Ahead», renferme des articles d'actualité et documentaires sur diverses questions d'ordre public.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Un personnel d'environ 100 employés, dont 60 sont membres de professions libérales (économistes, statisticiens et analystes de systèmes), le reste étant affecté à la rédaction, au secrétariat et à l'administration. Le personnel permanent se compose surtout d'administrateurs, de rédacteurs et de surveillants de recherche. D'autres membres des professions libérales tendent à s'y joindre pour la durée d'un ou de plusieurs projets. On les recrute au sein du gouvernement, des entreprises, des firmes d'experts et, à l'occasion, des universités.

Toutes les publications sont examinées et autorisées selon les lignes de conduite approuvées par le conseil, mais le fait qu'une étude soit publiée ne signifie pas qu'elle soit approuvée, à moins d'indication précise à ce sujet.

Les membres du personnel signent leurs articles, participent aux conférences de l'extérieur et font office de conseils auprès du gouvernement.

#### *Financement*

Aucune dotation.

Budget annuel d'exploitation légèrement au-dessus de 1,5 million de dollars provenant des contributions des membres, des entreprises, des syndicats ouvriers et des associations agricoles; des subventions versées par des fondations privées pour certains projets de recherche; et des contrats passés avec les organismes du gouvernement et des organisations internationales. Les subventions et les contrats liés à des projets particuliers absorbent près de 90 p. 100 du total. Les contrats gouvernementaux se situent surtout au niveau fédéral. S'efforce de ne pas entreprendre de projets à forfait pour le gouvernement dans le cas de domaines épineux.

#### *Moyens d'influence*

Cherche à influencer les élites, les décisionnaires tant du gouvernement que de tous les groupes fonctionnels de l'économie privée. Cherche à rallier

Tout comme Brookings, jouit d'un prestige de longue date. Vise surtout les membres des professions libérales; ses buts et ses méthodes ne sont pas multidisciplinaires. Trait caractéristique, le fait que chaque manuscrit doit être approuvé par le conseil. Normes sévères maintenues pour certaines décisions de principe.

## NATIONAL PLANNING ASSOCIATION

Date de fondation

1934

Siège social

Washington, D.C.

Rôle

Née de la conviction qu'une planification publique et privée s'imposait et du souci causé par une telle lacune. Appuie la planification plurielle, décentralisée.

Organisation et gestion

Société constituée en vertu des lois du district de Columbia, comprenant 3,000 membres: particuliers, sociétés, associations et groupes, qui représentent tous les secteurs de l'économie américaine.

Conseil d'administration—

30 dirigeants du monde des affaires, du travail, des universités, de la presse, des professions libérales et de l'agriculture.

Bureau—

se compose de 7 membres du conseil qui se préoccupent de questions administratives.

Comité de direction—

4 membres. Se préoccupe régulièrement des programmes de l'Association. Secondé par 4 comités permanents (agriculture, travail, affaires, questions internationales), élabore et approuve les déclarations de principes et les rapports de l'Association.

Programme de recherche

Par l'intermédiaire de ses centres de projections économiques, d'analyse des priorités, de planification du développement et d'établissement de programmes économiques, poursuit un programme permanent de recherche qui comprend l'établissement de projections à long terme et l'amélioration des techniques connexes, l'analyse des objectifs nationaux et des priorités dans ce domaine, l'étude de la nature du processus de croissance et la

Dans son choix de projets, tient compte des services qu'il peut rendre à la profession de l'économie (c.-à-d., en améliorant les sources et les analyses de données) de l'existence d'une aide financière, et de la compétence particulière du Bureau pour entreprendre ces projets.

#### *Autres domaines d'activité*

Rend service à la communauté universitaire, par exemple en organisant des conférences pour l'échange d'informations et l'évaluation de l'aboutissement des recherches; en fournissant les locaux et les installations aux chercheurs universitaires de calibre qui veulent s'adonner à la recherche à plein temps pour des périodes limitées, à titre de sociétaires ou d'employés professionnels du Bureau.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Environ 30 chercheurs principaux dont quelques-uns seulement travaillent à plein temps.

Le Bureau repose lourdement sur les économistes d'université; il supplée à leurs traitements et fournit une aide en recherche. La qualité professionnelle des manuscrits est assurée par une révision effectuée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau. Toute publication est également assujétie à l'examen du conseil et à son approbation, comme il est mentionné plus haut.

#### *Financement*

Son capital excède actuellement 10 millions de dollars et on vise 15 millions pour le 50<sup>e</sup> anniversaire du Bureau.

Budget annuel d'exploitation actuellement légèrement supérieur à 2 millions de dollars; les principales sources de revenu se répartissent approximativement comme suit: revenu du capital: 25%, subventions de fondations: 30%, contributions et cotisations de sociétés, d'organisations ou ouvrières, de particuliers et de bibliothèques: 25%, droits forfaires ou subventions du gouvernement et d'entreprises pour des études précises: 15%, vente de publications, 5%.

Le Bureau protège résolument son indépendance (par exemple, publier, vérifier les résultats) lorsqu'il travaille à forfait pour le gouvernement ou des sociétés.

#### *Moyens d'influence*

Efforts organisés en vue de communiquer les résultats des recherches au grand public, mais cherche surtout à rejoindre les économistes de professions. Programme étendu d'édition en plus de la publication de la revue «The National Bureau Report». S'efforce d'organiser des conférences sur la recherche.

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, INC.

*Date de fondation*  
1920

*Siège social*  
New York

*Rôle*

«... organisé... à la suite de la demande de plus en plus forte pour la détermination objective des faits influant sur les problèmes économiques et pour leur interprétation impartiale... fait connaître ses constatations sous forme de rapports scientifiques, sans qu'il soit question de formuler des recommandations de principe».

*Organisation et gestion*

Société constituée en vertu des lois de l'Etat de New York.

Conseil d'administration—

Environ 50 membres dont près de la moitié sont administrateurs généraux (dans des entreprises, des universités et le monde du travail), le reste étant nommé par d'autres organisations et universités. Se réunit deux fois l'an.

Bureau—

14 membres. Se réunit de 4 à 6 fois l'an.

Comité financier—

Président—

Directeur général. Joue un rôle prédominant mais toutes les propositions de recherche doivent être soumises à l'approbation du conseil ou du bureau et chaque manuscrit doit être également soumis à l'approbation du conseil qui en décide la publication par l'entremise d'un comité particulier du conseil.

*Programme de recherche*

A exécuté beaucoup de travaux sur des analyses économiques quantitatives dans des domaines où des connaissances plus poussées et une meilleure compréhension pourraient contribuer à éclairer les décisions politiques, (par exemple, les conjonctures économiques, les indicateurs économiques, la répartition du P.N.B. et, plus récemment, l'économie de l'hygiène et des problèmes urbains).  
Evite de formuler des recommandations de principe et ne fait relativement pas d'études rapides sur des problèmes immédiats de politique.  
Travaille actuellement en collaboration avec plusieurs instituts européens pour évaluer le processus de la diffusion technologique.

petit peu plus de 600 personnes, dont près de la moitié sont membres de professions libérales, le restant constituant le personnel de bureau. La Division internationale et sociale absorbe un dixième de tout le personnel. Quelque 40 jeunes scientifiques font office de spécialistes universitaires à titre permanent. Quelques employés sont prêtés par l'industrie.

L'approche interdisciplinaire est recherchée et la composition du personnel reflète cette attitude: 35 p. 100 de spécialistes en sciences analytiques (mathématiques, statistique, recherche opérationnelle, économique), 30 p. 100 d'ingénieurs, 15 p. 100 de spécialistes en sciences politiques ou sciences sociales, 15 p. 100 de physiciens et 5 p. 100 de spécialistes en biologie. Dans son recrutement, cherche à réaliser l'équilibre entre fonctionnaires et enseignants. Reconnaît l'importance d'avoir le droit de publier ses résultats pour attirer le personnel et cherche à assurer ce droit chaque fois que la chose est possible.

### *Financement*

Budget annuel d'exploitation d'environ 14 millions de dollars. Dépend presque totalement des contrats du gouvernement exécutés contre remboursement des frais. La Fondation Ford lui a initialement accordé \$50,000 pour son fonds d'exploitation.

Chaque division doit couvrir ses frais de main-d'œuvre. Par conséquent, le personnel non affecté à un projet quelconque doit figurer dans les frais généraux de la division, ce qui augmente le prix des autres projets. Le problème de l'inactivité du personnel entre les différents projets se révèle souvent un lourd fardeau financier.

Dans chaque contrat, un taux de 5 à 7 p. 100 du prix est consacré aux travaux que choisit l'I.D.A. Le programme de recherche centralisé vise habituellement un gain de compétence pour l'avenir.

### *Moyen d'influence*

Rejoint le personnel enseignant et autres gens de l'extérieur par des conférences et des colloques.

### *Remarques*

En dépit des sévères restrictions que lui imposent ses relations avec le ministère de la Défense, l'Institut a réussi à attirer des gens compétents grâce à l'intérêt des travaux, grâce aux conditions de travail et aux traitements offerts. Cet institut de recherches politiques, aux assises étroites, n'a pas l'influence de Rand.

*Organisation et gestion*

Société du Delaware sans but lucratif.

Conseil d'administration—

24 membres dont un tiers au moins sont des personnalités du monde universitaire et au moins un tiers de simples notables. Se réunit deux fois par an. S'il ne suit pas de près les détails du programme, la réputation de ses membres contribue toutefois à lui assurer indépendance et objectivité.

Bureau—

7 membres. Se réunit tous les deux mois. Revoit toutes les nouvelles études et approuve tous les nouveaux contrats.

Comité consultatif financier—

Président—

Chef du bureau.

Vice-président à la recherche—

Chargé d'assigner les tâches aux divisions, de veiller à ce que le nombre des employés soit suffisant, de surveiller et de déterminer s'il y a lieu de publier les études.

*Programme de recherche*

Outre Rand, c'est le seul institut de recherche à s'occuper de questions générales de stratégie. A probablement moins de liberté pour définir le cadre des études, vu ses rapports étroits avec les échelons supérieurs du ministère de la Défense.

Un peu moins de 10 p. 100 de son programme de recherche est consacré aux organismes civils du gouvernement fédéral; par exemple, les départements d'Etat, des Transports, du Logement et de l'Aménagement urbain, de la Santé, de l'Education et du Bien-être social. Accepte ces travaux lorsqu'ils semblent intéressants et susceptibles d'être mieux faits à l'I.D.A. qu'ailleurs.

*Autres domaines d'activité*

Colloques réunissant de hauts fonctionnaires du gouvernement et ses propres experts universitaires. Organise de temps à autre des conférences où sont invitées des autorités de l'extérieur, par exemple, la conférence donnée conjointement avec Chatham House.

*Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Les quatre divisions (sciences et technologie, évaluation des systèmes, analyse des programmes et division internationale et sociale) groupent un

professionnels pour le bureau du Connecticut et pour un groupe futur en Californie.

Le personnel sera multidisciplinaire. Il est actuellement secondé par 60 experts-conseils chevronnés, recrutés dans un large éventail de disciplines.

Préconise l'étude des systèmes et une approche interdisciplinaire à l'instar de Rand, et insistant sur la technique *Delphi* et sur l'élaboration et l'utilisation de modèles de simulation et d'analyse établis à une grande échelle.

Se concentre sur la clarification et la formulation de problèmes fondamentaux et sur l'exploration de solutions de rechange pour ces problèmes, non sur la formulation de principes directeurs.

#### Financement

L.I.F.F. a reçu des subventions de plusieurs fondations, dont \$52,000 de la Fondation Ford, pour dresser le plan de son activité. Le *National Industrial Conference Board* a fourni les cadres et le soutien d'ordre administratif.

Les fonds d'exploitation proviennent actuellement de contrats et de subventions octroyés par des entreprises (Uniroyal, U.S. Steel, I.B.M., DuPont, A.T. & T.), par l'administration (contrat signé avec l'Etat du Connecticut) et les maisons d'enseignement.

#### Moyens d'influence

Projet d'un programme de publication. Consentira à se conformer aux délais requis par les clients.

#### Remarques

Il est encore beaucoup trop tôt pour prévoir son degré d'efficacité. Le manque de capitaux garantis risque d'entraver son activité pendant un certain temps.

### INSTITUTE FOR DEFENCE ANALYSES

Date de fondation

1956

Siège social

Washington, D.C.

Rôle

A l'origine, établi par un consortium d'universités pour servir d'institut de recherche au ministère de la Défense, étant entendu que l'élément civil ne pouvait en l'occurrence être assujéti avec succès aux règles de la fonction publique. Devenu indépendant, se consacre presque entièrement au ministère de la Défense.

pour les personnes choisies dans les entreprises, le gouvernement, les fondations et les universités en ce qui concerne ces recherches.»

#### *Organisation et gestion*

Société de Californie.

Conseil d'administration—

17 citoyens éminents du monde des affaires, du travail, des universités et de la fonction publique, y compris deux membres supérieurs rattachés à la recherche et choisis par le personnel. Le conseil exerce une surveillance générale mais ne prend pas part aux décisions précises touchant les projets à entreprendre.

Président—

Directeur général

#### *Programme de recherche*

Le programme de recherche principal porte sur la mise au point de méthodes de prévision et d'autres moyens facilitant l'analyse et la synthèse des données futures possibles, et l'application de techniques d'étude aux problèmes de la société.

La société est orientée vers l'avenir, et vise rarement en deçà de cinq ans ou au delà de 50 ans. Elle s'intéresse avant tout au domaine national non militaire, sans toutefois faire abstraction des problèmes urbains, régionaux et internationaux ou de la prévention ou de la restriction des conflits militaires par des moyens non militaires.

#### *Autres domaines d'activité*

Services de soutien à la planification pour les organismes publics et privés, y compris, pour les perspectives d'avenir, l'utilisation du laboratoire de simulation de l'I.F.F.F.

Formation interne (prospectivité) pour le personnel de direction du monde des affaires, de l'administration, des fondations et des universités dans le cadre de programmes à long terme de recherche et de planification suivant la formule interdisciplinaire.

Formation analogue pendant les mois d'été pour les étudiants brillants des cours post-universitaires.

Programme de publication en pleine évolution, y compris la responsabilité conjointe de la publication de «*Futures*», revue trimestrielle internationale qui présente des articles et des essais inédits sur les tendances à long terme du milieu scientifique, technique, économique, politique et des sciences sociales.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Personnel à plein temps, moins d'une trentaine d'employés, mais en voie d'augmentation rapide. L'Institut vise à engager plusieurs centaines de

Elle ne soumet pas d'offres pour l'obtention des projets. Elle tient à publier librement, mais elle est disposée à accorder aux organismes publics intérêts-sés 30 jours de délai pour formuler leur observations. Dans le cas de certains projets, elle est prête à communiquer les résultats obtenus aux organismes exécutifs ou aux groupes législatifs qui peuvent les utiliser, abstraction faite de toute publication.

#### *Financement*

Outre la subvention de la Fondation Ford pour les besoins de son fonds de roulement (\$250,000 au début, ensuite 1 million complété par un supplément d'un million de dollars), la société dépend des contrats qu'elle obtient du gouvernement, lesquels se chiffrent par 8 millions de dollars pour ses trois premières années d'existence. Sur ce montant, une somme initiale de 6,3 millions provenant d'un contrat passé avec le ministère du Logement et de l'Aménagement urbain visait à assurer un degré extraordinaire de liberté à l'Institut, les deux tiers de ce total étant versés à ce dernier en fonction des travaux, c'est-à-dire selon les programmes choisis et élaborés par l'Institut. D'autres contrats moins importants laissaient moins de latitude à l'Institut. Alors que ses principaux contrats initiaux arrivent à expiration, l'Institut s'attend à ce que leur renouvellement soit assujéti à moins de latitude.

#### *Influence*

Présentation des rapports aux clients et publications.

#### *Remarques*

L'Institut, encore au stade initial de développement, court le risque de servitudes indues au cas où les organismes publics auraient l'exclusivité de ses contrats.

### THE INSTITUTE FOR THE FUTURE

#### *Date de fondation*

1968

#### *Siège social*

Bureaux de recherche: Middletown, Connecticut

Bureau principal: New York

Bureau de liaison: Washington, D.C.

#### *Rôle*

«Faire mieux saisir la portée de l'évolution des techniques, du milieu et de la société, ainsi que ses conséquences à long terme; mettre au point une méthodologie nouvelle pour mener à bien ces tâches; rendre accessibles, sans distinction aucune, les résultats de ces recherches aussi bien que des progrès scientifiques; faire office de centre d'éducation et de formation

grammes. Lorsque l'expérimentation s'impose, l'Institut évalue, seconde, oriente et lance des projets expérimentaux. Fournit des services d'analyse aux localités.

Fait face aux besoins précis de recherche de ses organismes de soutien. Les priorités en matière de recherche, déterminées jusqu'à un certain point par le président, son personnel supérieur et le conseil, tiennent compte des facteurs suivants: 1. Problèmes qui, selon les universitaires et les administrateurs publics, sont prédominants. 2. Sources de financement. 3. Possibilités de recruter les experts nécessaires. 4. Possibilité que la tâche soit entreprise ailleurs.

#### *Autres domaines d'activité*

Offre des bourses de perfectionnement aux universitaires reconnus, aux étudiants brillants du niveau pré-doctoral, aux animateurs de groupes minoritaires, etc.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes*

Etant donné la nécessité de maintenir une masse critique pour un échange efficace de connaissances, cherche à favoriser l'activité interne, n'a adjugé à forfait qu'un tiers de son programme durant les premières années de son existence et encore moins par la suite. En 1969, a connu une expansion rapide de son personnel qui s'établissait en juillet à 65 employés professionnels. Objectif: peut-être 150 employés, et considère que 100 employés constituent la masse critique.

Se veut multidisciplinaire: personnel composé d'économistes, de sociologistes, d'avocats et de quelques physiciens. Le personnel est divisé par projets plutôt que par disciplines. Il n'y a pas une ambiance de type universitaire aussi poussée que le veut Brookings, par exemple, mais le personnel est invité à dialoguer.

Au début, le recrutement s'est fait surtout parmi les agents de la fonction publique, mais on tend à puiser de plus en plus dans les universités. Le recrutement du personnel supérieur fut relativement difficile. Préfère engager les spécialistes difficiles à trouver, mais dont la présence est nécessaire; dans certains cas toutefois, devra faire appel à des gens de l'extérieur.

L'Institut se sent tenu de respecter les échelles de traitement en vigueur au sein de la fonction publique.

La société se renseigne auprès des fonctionnaires du gouvernement fédéral, des États et des municipalités, des hommes d'affaires, des universitaires et du monde de la recherche pour établir les priorités de son programme.

*Moyens d'influence*

Relations avec les clients et les chefs d'entreprises, les membres des professions libérales, le gouvernement et les dirigeants universitaires, au moyen de colloques et de conférences.

Ses publications et le régime de dépôt légal dans les bibliothèques établi suivant le modèle Rand.

La forte personnalité de son directeur général, Herman Kahn.

THE URBAN INSTITUTE

Date de fondation 1968

Siège social

Washington, D.C.

*Rôle*

« Étude des problèmes urbains... orientation unique et aucune responsabilité directe pour des programmes d'action... programme étendu de recherche, d'expérimentation et d'évaluation. »

*Organisation et gestion*

Société privée à but non lucratif constituée en vertu des lois de l'État du Delaware.

Conseil d'administration —

15 dirigeants d'entreprise, d'universités, de la magistrature, d'organisations internationales et d'autres instituts de recherches politiques. Se réunit tous les trois mois. Doit approuver les priorités en matière de programmes, les contrats de recherche, les achats supérieurs à \$100,000 et les traitements de plus de \$25,000.

Bureau — 5 membres du conseil.

Président —

Directeur général chargé de recommander les programmes et les priorités et de diriger l'exploitation.

*Programme de recherche*

Recherche fondamentale et appliquée dans des domaines où les politiques effectives d'ordre public sont entravées par l'ignorance des causes sous-jacentes des problèmes. Lorsque ces causes sont bien connues, l'Institut cherche à faciliter l'application des données obtenues par la recherche en vue de la formulation de décisions politiques et de l'élaboration des pro-

*of Education and of Equal Opportunity* donnent une idée de l'extension que l'Institut aimerait donner à ses travaux. Son activité porte surtout sur l'avenir et sur la planification à long terme, par exemple, l'an 2000. Effort de synthèse pour organiser les données de base par questions d'orientation à l'intention des décisionnaires.

#### *Autres domaines d'activité*

Colloques destinés aux dirigeants d'entreprises et de collectivités et aux chercheurs professionnels.

#### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Le personnel de recherche à plein temps comprend une trentaine de travailleurs professionnels, dont des spécialistes en sciences physiques et en technologie, en sciences sociales, en mathématiques, en philosophie et en droit. Il est secondé par quelques employés à temps partiel et par de nombreux experts-conseils dans les universités, le gouvernement et l'industrie.

Le roulement du personnel subalterne, qui a tendance à se diriger vers la fonction publique, est considérable. La rémunération est plus élevée que dans les universités mais moindre que dans l'industrie. Personne n'est employé à titre permanent, ni à forfait.

La mobilité interne du personnel restreint engagé à plein temps est également élevée. Les employés tendent à la généralisation, étant donné la difficulté de soutenir pécuniairement les spécialités limitées quand les contrats se font rares.

L'Institut cherche à atteindre un certain degré de liberté quant à la disposition de son temps et d'indépendance rarement possible dans un organisme du gouvernement et s'intéresse aux questions politiques à un degré plutôt rare dans les universités. Son importance relativement secondaire et l'atmosphère très individualiste ne favorisent pas des études à long terme sur un sujet unique, ni le travail d'équipe intensif.

Les rapports sont signés par leurs auteurs, et l'Institut assume la responsabilité de leur qualité et de leur objectivité.

#### *Financement*

Le budget d'exploitation annuel de \$1,350,000 provient presque entièrement des contrats, les subventions commençant à compter comme sources de revenu. Les contrats passés avec le département de la Défense entrent actuellement pour 70 p. 100 de ces recettes, soit 73 p. 100 quant aux contrats signés avec le gouvernement américain en général. L'Institut visait à réaliser l'équilibre entre ses contrats publics et privés. L'Institut a acheté la propriété qui lui sert de siège social pour \$360,000. Son fonds de roulement net est de l'ordre de \$300,000.

S'arrête à un domaine d'intérêt plus restreint (quoique encore étendu) que Brookings et Rand. Axé sur l'élaboration politique, mais insiste sur les méthodes et les normes universitaires traditionnelles. Passablement indépendant, étant donné que la Fondation Ford s'intéresse de façon générale au programme de recherche sans y prendre directement part.

## THE HUDSON INSTITUTE

Date de fondation  
1961

Siège social

Croton-on-Hudson, New York

Rôle

«Études des questions d'orientation, en particulier des problèmes se rapportant à des perspectives à long terme, à la sécurité nationale des États-Unis et à l'ordre public dans le monde, et au progrès social et économique... en particulier, établissement de cadres larges, pratiques et théoriques propres à l'élaboration de lignes directrices constructives.» Recherche à distinguer les questions importantes et celles qui pourraient devenir pressantes.

Organisation et gestion

Corporation de l'État de New York qui se compose de simples citoyens (45 animateurs communautaires aux antécédents divers, nommés pour des périodes de 7 ans), des membres associés (58 dirigeants universitaires, scientifiques et professionnels, nommés pour des périodes de 5 ans) et de membres-employés (10 employés permanents supérieurs du personnel de recherche).

Conseil d'administration —

Actuellement dix administrateurs, chaque classe de membres élisant un administrateur chaque année pour un mandat de quatre ans. Le conseil surveille la situation financière de l'Institut, ses orientations et progrès en général, mais non les projets de recherche. Le président et le directeur général (Herman Kahn) sont membres d'office du conseil d'administration.

Comité exécutif

Programme de recherche

Analyses variées sur la sécurité nationale. Les études effectuées pour Colombia, New York City Planning Commission et les United States Offices

Remarques

grammes d'enseignement et de recherche universitaires dans ces mêmes domaines. N'accorde plus à ces questions une attention aussi soutenue qu'auparavant, les universités s'attachant à de tels secteurs en fonction de leurs intérêts.

Organise des conférences.

Publie des livres et des études.

*Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Compte une vingtaine d'employés professionnels permanents, plusieurs employés temporaires et quelques universitaires itinérants.

Milieu universitaire. Personnel recruté dans la fonction publique et dans les universités. Roulement peu élevé.

Personnel réparti en groupes de recherche suivant des programmes généraux (qualité de l'environnement, ressources en eau), chaque groupe ayant à sa tête un directeur de projet.

Une partie du programme de recherche est confiée au personnel central, une partie se fait grâce aux subventions accordées à d'autres institutions à but non lucratif et à certains universitaires. Les résultats des recherches doivent être corroborés par des professionnels. La publication de ces résultats est laissée à la décision du comité des publications (formé du président, du vice-président et du directeur de la rédaction).

L'approche est plus multidisciplinaire que dans un milieu universitaire normal.

Les employés ont libre accès aux données de base conservées par les départements du gouvernement.

Leur traitement est légèrement plus élevé que les traitements accordés par les universités, mais il ne permet pas de consulter des spécialistes.

*Financement*

Fondé avec l'aide de la Fondation Ford qui le finance au moyen de subventions de cinq ans, la plus récente, de 8 millions de dollars, ayant été promise en octobre 1968 pour cinq années à partir du mois d'octobre 1969.

Le budget annuel est d'environ 1.7 million de dollars, dont \$900,000 couvrent les frais de personnel, \$500,000 les subventions et \$260,000 les frais d'administration.

*Moyens d'influence*

Dans ses livres et ses autres publications, l'institut cherche moins à écrire dans un langage qui plait aux décisionnaires qu'à faire accepter ses normes.

«Aucune polémique politique.»

Entretient d'étroites relations de travail avec les théoriciens des départements et organismes fédéraux.

## RESSOURCES FOR THE FUTURE, INC.

Date de fondation

1952

Siège social

Washington, D.C.

Rôle

Recherches pour «faire avancer la mise en valeur, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles au moyen de programmes de recherche et d'éducation . . . opposition intellectuelle loyale . . . source d'avis professionnels indépendants».

Organisation et gestion

Société constituée en vertu des lois de l'Etat de New-York.

Conseil d'administration—

16 hommes d'affaires, universitaires et autres personnes qu'intéresse la chose publique, constituent la société et nomment leurs successeurs. Le conseil approuve le programme de recherche, arrête la politique d'exploitation et approuve les subventions de plus de \$10,000.

Président—

Directeur général, rend compte au conseil de la conduite du programme de recherche et de toutes les opérations de la société.

Programmes de recherche

Faire en sorte que les sciences sociales influent sur les lignes de conduite en matière de ressources naturelles: gestion des eaux, énergie électrique et mines, utilisation des terres, études régionales et urbaines, protection de l'environnement.

Fonctionnait suivant l'offre et la demande au début mais, en ce moment, s'intéresse surtout à la qualité de l'environnement et à l'administration des ressources (par exemple la valeur fonctionnelle des institutions et les lois, les questions d'application multiple, et l'application de la psychologie et de la sociologie aux problèmes de l'environnement urbain).

Se préoccupe actuellement des problèmes qui surgiront au cours des cinq à dix prochaines années.

Choisit ses propres domaines de recherche, mais prend en considération un grand nombre de demandes émanant des départements du gouvernement fédéral.

Autres domaines d'activité

Offre des bourses pour encourager les travaux de doctorat dans les domaines qui l'intéressent et accorde des subventions pour l'expansion de pro-

La liberté de publier et d'utiliser les résultats des études est exigée par Rand, sauf lorsque la sécurité nationale est en jeu. Les membres du personnel peuvent publier des livres et des articles, compte tenu des exigences de la sécurité.

### *Financement*

S'est presque toujours liée en grande partie à son contrat avec l'Aviation américaine pour ses travaux et ses recettes; essaie maintenant d'élargir son champ d'activité.

En 1967, son capital s'établissait à 9 millions de dollars (8 millions de ses propres opérations, 1 million des subventions de la Fondation Ford). De ce montant, la dette nette grevant les biens, les installations et le matériel s'élevait à 5.3 millions de dollars, les fonds de roulement et de prévoyance, à 3.6 millions de dollars.

Le revenu annuel provenant des honoraires, en 1967, s'est chiffré par 23 millions, dont 22 ont été absorbés par les frais afférents aux contrats, et un solde de 1 million pour Rand. Sur ce dernier montant, Rand a subi des dépenses d'exploitation de \$259,000, consacré \$575,000 à des travaux de recherche de son choix, \$20,000 à des publications et \$30,000 à des bourses. Le projet de la ville de New York est financé par une subvention de \$900,000 de la Fondation Ford, consentie pour une période de 3 ans et remboursable par la ville à raison de 2.5 millions par année.

### *Moyens d'influence*

Relations avec les clients et les commanditaires.

Livres et articles dans des revues professionnelles. Les publications de Rand se vendent dans une chaîne de librairies des États-Unis et du Canada.

«Brookings vise ceux qui évoluent dans l'entourage du président, tandis que Rand se destine à un niveau quelque peu moins élevé de décisionnaires et d'administrateurs» (déclaration d'un employé haut placé de Rand).

### *Remarque*

Nous avons ici l'exemple frappant d'un institut de recherches politiques qui, tout en comptant notablement sur ses contrats pour subsister, a réussi à atteindre un haut degré d'indépendance dans son travail et à consacrer à ses propres recherches une partie du revenu qu'il tire des honoraires. Cette indépendance devient plus difficile à protéger, particulièrement depuis que l'institut est en quête de nouveaux clients.

Bureau—

Se réunit quatre à cinq fois l'an.

Comité des finances—

Président—

Directeur général à qui appartient la décision finale à l'égard des questions de programmes et d'exploitation. Il est aidé par un comité de gestion (composé des chefs de département), d'un conseil de recherche (composé de cinq chercheurs titulaires et de deux associés) et d'une commission d'examen des traitements.

### *Programme de recherche*

Aucune mission précise, mais vise à créer un milieu de recherche qui comprenne la recherche fondamentale, l'analyse des systèmes, et des missions diverses.

Se préoccupe des grandes questions de politique et des choix qui s'imposent à la société. Vise à mieux faire comprendre l'environnement physique et social afin de faciliter les meilleures options politiques. La société s'est consacrée presque exclusivement aux questions de sécurité nationale à la suite de contrats conclus avec l'Aviation américaine. Programme capital de recherche entrepris à forfait avec la ville de New York.

### *Autres domaines d'activité*

Bourses de perfectionnement accordées sur les fonds mêmes de la société aux étudiants diplômés de divers établissements d'enseignement (par exemple huit bourses de perfectionnement accordées en 1965).

### *Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Le personnel compte en tout à peu près 1200 membres dont 555 sont des chercheurs de profession (515 à Santa Monica, 40 à New York). Personnel multidisciplinaire de spécialistes en sciences physiques et sociales. A recours au besoin à des experts pour obtenir des données d'ordre spécial, mais sa préférence va au personnel même de la société, d'un meilleur rapport, semble-t-il, que les conseillers et le personnel extérieur. Nombreux sont les membres du personnel qui enseignent à temps partiel à l'Université de Los Angeles.

La qualité du travail et des rapports est renforcée par un système d'appréciation qui est en quelque sorte une méthode de revue interne fondée sur le jugement des collègues, y compris ceux dont le domaine de compétence est complètement étranger à l'objet du projet. Le personnel est généralement réparti en groupes traditionnels de discipline, les universitaires semblant préférer cette façon de procéder qui constitue un léger obstacle à la méthode interdisciplinaire en honneur. L'analyse des systèmes est de la caractéristique maison Rand.

Les textes publiés sont rédigés dans une langue accessible aux décisionnaires. Programme intense de contacts officiels et officieux avec les fonctionnaires et les chefs politiques.

Agit sur l'élite intellectuelle et autres groupes influents par les publications et les conférences de spécialistes appartenant ou non au gouvernement, quant à l'étude des nouveaux besoins en matière de recherche.

*Remarques*

C'est le doyen des instituts de recherches politiques. Indépendance maximum. Orientation: les questions de politique nationale.

## THE RAND CORPORATION

### *Date de fondation*

1946—Appelée alors le projet Rand d'où émergea en 1948 la *Rand Corporation*.

### *Siège social*

Santa Monica, Californie  
Bureau de représentation: Washington, D.C.  
Succursale: New York (depuis janvier 1968)

### *Rôle*

«Encourager et stimuler la réalisation d'objectifs scientifiques, éducatifs et de bienfaisance, tous dans l'intérêt du public et de la sécurité des Etats-Unis» (extrait des statuts).

S'est surtout préoccupée des problèmes de sécurité nationale, mais récemment a aussi cherché à appliquer ses techniques et son style multidisciplinaire à des problèmes non militaires importants.

### *Organisation et gestion*

Société sans but lucratif constituée aux termes des lois de l'Etat de Californie.

### *Conseil d'administration—*

La société compte 21 membres éminents du monde des affaires, des professions libérales, des universités et de la recherche. Les administrateurs ne peuvent rester membres du conseil au delà de deux mandats de cinq ans. L'usage veut que les administrateurs représentent en proportions à peu près égales trois catégories: les industriels, les universitaires et scientifiques et l'intérêt public.

Se réunit deux fois l'an pendant deux jours et demi. Chargé d'élaborer les grandes lignes de la politique, de protéger l'indépendance de la société et peut-être, dans l'avenir, de recueillir des fonds.

*Dotation en personnel, règlement intérieur et méthodes de travail*

Personnel de 160 membres appartenant à l'institution, dont 95 sont des chercheurs de profession. Les universitaires de l'extérieur ont à leur actif la moitié des travaux de recherche.

Les traitements se comparent à ceux que versent le gouvernement et les meilleures universités. Si le roulement du personnel de moins de 45 ans est rapide, il reste que les éléments de plus de 45 ans y font carrière.

La proportion des hauts échelons est plus élevée que dans les universités. On préfère le personnel ayant eu une expérience administrative antérieure. On encourage les membres du personnel à prêter main-forte aux services administratifs, ce qui exige souvent une participation d'un jour à une semaine, parfois beaucoup plus longue; en ce dernier cas un congé officiel peut être accordé. Aucune rémunération de l'extérieur ne peut être acceptée sans approbation, sauf les honoraires pour des discours ou des cours.

La plupart des projets sont dotés de comités consultatifs de cinq à six chercheurs pour discuter le programme de recherche, les sources spéciales et peut-être les conclusions et le rapport.

Des comités de lecture donnent une appréciation critique de chaque manuscrit, conseillent les auteurs sur le texte, et présentent une appréciation confidentielle au président.

Les études apparaissent sous les noms des membres du personnel qui en sont responsables, bien que les droits d'auteur appartiennent à la *Brookings Institution*. On encourage le personnel à rédiger des essais pour publication extérieure.

*Financement*

Les fonds d'immobilisations et les réserves s'élèvent à environ 40 millions de dollars.

Le budget d'exploitation actuel s'élève à environ cinq millions de dollars par an et provient des sources suivantes: revenu de dotation, vente de publications et honoraires de conférences 40 p. 100; subventions aux projets par les fondations, montants versés par des sociétés et des particuliers 40+ p. 100; subventions du gouvernement et contrats 10+ p. 100.

Les contributions des sociétés ne sont pas acceptées pour des projets où la société possède un intérêt. Aucune recherche en vue d'obtenir des droits de propriété n'est entreprise.

Les contrats conclus avec le gouvernement mettent l'institution Brookings sur un pied d'égalité avec ce dernier quant à leur résiliation, lui accordent le droit exclusif de choisir le personnel destiné aux projets et protègent les droits de l'institution quant à la publication.

*Moyens d'influence*

«A pris l'engagement de publier ses conclusions pour informer le public... chaque étude traitant un sujet avec érudition et compétence».

Président—  
 Directeur général. Soumet les propositions relatives au programme, les budgets et autres recommandations à l'approbation du conseil d'administration. Il assume ensuite la responsabilité de leur mise en vigueur, y compris l'affectation du personnel, la direction du programme de recherche et d'autres travaux, et les décisions en matière de publication.

### *Programme de recherche*

La recherche s'effectue dans trois vastes secteurs: études économiques (par exemple une étude fouillée des finances publiques, terminée récemment), études gouvernementales (certaines au niveau politique, par exemple une évaluation du rôle des congrès de mise en candidature présidentielle, d'autres au niveau administratif, et d'abord d'abord certaines dans le domaine de la politique sociale et urbaine) et les études de politique étrangère (par exemple les rapports avec les pays en voie de développement et, en perspective, des études sur la sécurité nationale).

Le choix des projets de recherche dépend de l'opportunité et de l'importance du sujet, de sa rentabilité du point de vue des données et des techniques de recherche disponibles, de la compétence du personnel, des fonds et des intérêts des directeurs et des personnels de division.

Le choix des questions appropriées, grâce à des entretiens avec de hauts fonctionnaires du gouvernement, des membres du Congrès, des hommes d'affaires, des agents de la fondation et des érudits de l'extérieur.

Le programme de recherche a un intrant moins technologique et moins multidisciplinaire que celui de la *Rand Corporation*. Peu de projets portent sur l'État ou le niveau régional de gouvernement.

### *Autres domaines d'activité*

Un programme avancé d'études, de conférences et colloques pour cadres moyens du secteur privé sur des questions d'intérêt public, pour des hauts fonctionnaires à l'égard du reste de l'administration et de la société en général, et pour des groupes spéciaux comme les membres du clergé.

Boursiers à l'échelon administratif fédéral—12 à 20 à la fois travaillent à Brookings, d'ordinaire pour une période d'un an, à des travaux de recherche utiles à leurs organismes respectifs. Ils demeurent inscrits aux feuilles d'embarquement de l'État.

Boursiers en économie politique—Des universitaires faisant des études post-doctorales qui obtiendront leurs diplômes d'ici cinq ans, évaluent les programmes du gouvernement, après une brève orientation à Brookings, passant 11 mois dans des départements ou organismes aux frais du gouvernement. Peuvent revenir à Brookings pour terminer leur projet, rémunérés à temps partiel.

Universitaires invités—d'ordinaire 40 à 50 chaque année pendant des périodes de 1 à 12 mois. Brookings n'assure que les locaux et le cadre.

## APPENDICE II

# SCHEMA D'UNE ANALYSE DESCRIPTIVE DES INSTITUTS DE RECHERCHES POLITIQUES ETUDIES AUX FINS DU PRESENT RAPPORT

## THE BROOKINGS INSTITUTION

*Date de fondation*

1916—S'appelait alors *the Institute for Government Research*, d'où est née en 1927 l'*Institution Brookings*.

*Siège social*

Washington, D.C.

*Rôle*

«Recherche, enseignement et publication dans les domaines de l'économie-générale... critique et analyse indépendant... pont entre le monde universitaire et la politique officielle...»

*Organisation et gestion*

C'est une société du district de Columbia.

Conseil d'administration—

24 citoyens éminents choisis pour un mandat de trois ans et rééligibles. Aucun membre du conseil ne peut détenir un poste à plein temps dans le gouvernement. Le conseil approuve les programmes, projets et budgets qui lui sont destinés, et fixe la ligne de conduite relative aux traitements et avantages. Il se réunit deux fois par an.

Bureau—

Se réunit mensuellement et agit pour le compte du conseil.

Comité des finances—

Gère les fonds de dotation.

climat de travail dans une certaine mesure comparable à celui d'une université.

9. L'influence réelle et, par conséquent, le succès de l'Institut dépendront dans une large mesure des voies de communication qu'il établira. La publication sera sans doute un outil de première importance. Bien que la qualité des travaux de recherche que l'Institut publiera doive lui gagner le respect du monde académique, ces travaux ne s'adresseront pas principalement, j'imagine, aux universitaires. Son auditoire se composera plutôt de chefs de file, de fonctionnaires publics et de leaders politiques. En pareil cas, les publications de l'Institut devront être rédigées, non pas dans le langage ésotérique des érudits, mais dans une langue que comprennent les décideurs, ceux qui ont de l'influence sur eux et ceux qui façonnent l'opinion. L'Institut devra mettre au point des méthodes et des formules de communication qui renforceront les messages transmis par ses travaux et contribueront à maintenir le lien entre ses recherches et les besoins réels. Comme l'a démontré la société Brookings, un effort déterminé et soutenu pour assurer des communications officielles entre, d'une part, le président et le personnel de bureau et, d'autre part, les fonctionnaires publics et les chefs politiques, peut être mutuellement profitable. Des colloques et des conférences destinés à faire mieux comprendre aux fonctionnaires, aux universitaires et aux chefs de file du monde des affaires, du travail et des professions, les travaux et les objectifs de l'Institut peuvent également être utiles. L'œuvre de l'Institut ne sera vraiment féconde que si elle est de bonne qualité, si elle est d'actualité et si elle est comprise.

ces et des colloques et par des bourses afférentes à des recherches effectuées à

l'Institut même.

Dans le choix d'un emplacement, il faut tenir compte d'un certain nombre de considérations importantes. Comme nous l'avons déjà dit, il y a d'excellentes raisons de situer l'Institut à proximité d'une université réputée. Aux premières étapes, avant qu'il ait pu monter sa propre bibliothèque, le choix d'un endroit qui offre un accès relativement facile à des ressources suffisantes en matière de bibliothèque comptera pour beaucoup. Parce qu'il faut s'attendre à un afflux constant de visiteurs et à passablement de déplacements de la part du personnel, un accès facile à un service commode de transport aérien est souhaitable. Pour attirer les compétences qu'on désire recruter, le choix d'un centre métropolitain ou de son voisinage peut être préférable à celui d'une petite localité quelque peu isolée. Sous cette optique, même le climat et la géographie peuvent entrer en ligne de compte.

8. En me fondant sur ce que j'ai vu et entendu au cours de mon étude, je dois dire que je suis persuadé de l'importance, pour l'Institut, de posséder en propre des locaux convenablement adaptés à ses besoins. On désire que l'Institut soit un organisme permanent. On peut lui attribuer ce caractère de permanence et en même temps consacrer son identité propre en le dotant sans trop tarder d'un immeuble convenable qui soit sa propriété. À mon avis, cela serait une excellente affectation (même sur le plan strictement financier) pour une partie de sa dotation.

La société Rand a fait très tôt l'acquisition d'un immeuble qui lui sert de siège social. À cause de ses rapports contractuels avec l'Aviation américaine et grâce à la réputation de ses administrateurs, elle a pu financer la majeure partie du coût initial au moyen d'une hypothèque. Les intérêts sont d'avis que l'acquisition de locaux, dès les débuts, a été une décision importante et heureuse. La société Brookings est propriétaire, sur l'avenue du Massachusetts à Washington, d'un magnifique siège social, fort bien aménagé, dont elle tire un parti beaucoup plus profitable que si elle occupait des locaux loués dans un quelconque immeuble à bureaux. Elle a pu en assurer le financement grâce à la dotation accumulée avec les années. L'Institut Hudson et l'Institut de Munich possèdent tous deux leurs propres locaux adaptés à leurs besoins bien que, dans le cas de l'Institut de Munich, le titre de propriété de l'ancienne grande maison privée qui lui sert maintenant de local soit aux mains du gouvernement fédéral de l'Allemagne de l'Ouest.

Quoi qu'il en soit, le fait de posséder leurs propres locaux distinctifs contribue sensiblement, j'en suis convaincu, à créer l'atmosphère de travail qui convient à un institut de recherches politiques en même temps qu'un légitime sentiment d'identité dans l'esprit du personnel et du public. Un institut de recherches politiques n'est pas une université, mais son climat de travail doit se rapprocher davantage de celui d'une université que de celui d'une administration. Son efficacité ne pourra qu'y gagner et il lui sera plus facile d'attirer le personnel professionnel si ses locaux contribuent à créer un

à occuper tout leur temps à des travaux de recherche axés sur la politique et qui possèdent la compétence voulue sont sans doute peu nombreux. Il est probable que l'Institut devra dans une certaine mesure former ses propres compétences.

Il serait peut-être bon que l'Institut se lance résolument dans un programme à long terme en vue d'accroître le réservoir de talents versés dans les techniques de la recherche axée sur la politique ou orientés dans cette voie.

Pour les universitaires, l'intégration au personnel de l'Institut, les contrats qui leur sont attribués à titre de membres d'équipes recrutés à l'extérieur, les subventions à l'égard de recherches postérieures au doctorat exécutées à l'Institut même et d'autres formules de bourses pourraient contribuer à ces fins. Pour le service public, le monde des affaires et les professions, l'Institut pourrait servir d'endroit où passer les années sabbatiques ou leur équivalent ou pour l'exécution de projets précis de recherche intéressant à la fois le chercheur, son employeur et l'Institut. Les divers programmes mis sur pied par la société Brookings à l'intention d'universitaires et de fonctionnaires publics aussi bien que pour des groupements commerciaux et professionnels en offrent de nombreux exemples.

6. Pour servir tous les paliers de gouvernement au Canada, ainsi que la totalité de la population canadienne, l'Institut doit être en mesure d'exécuter ses travaux dans les deux langues officielles du pays. Cela veut dire qu'ils seront publiés soit en anglais soit en français, suivant le sujet ou suivant l'auteur. Cela signifie également que le personnel de recherche, les administrateurs et la direction comprendront forcément des membres dont la langue maternelle est l'anglais et d'autres dont la langue maternelle est le français. Il serait regrettable, cependant, que son caractère bilingue se résume à une question de représentation au lieu d'être le reflet naturel et spontané des cultures respectives des deux peuples fondateurs.

7. Il ne sera peut-être pas facile de choisir l'emplacement qui conviendrait le mieux à l'Institut. On m'a suggéré de recommander que, pour répondre aux besoins régionaux, l'Institut établisse deux succursales ou plus. En dépit de la facilité et de la rapidité relatives des déplacements et des communications, cette proposition me semble inappropriée pour au moins plusieurs années encore. Abstraction faite du coût, qui n'est peut-être pas un facteur décisif, tout groupement multidisciplinaire se doit de réaliser un certain degré d'interaction et de dialogue. Cela suscitera vraisemblablement assez de difficultés aux étapes initiales et, comme on l'a déjà dit, serait tout simplement impossible sans un personnel minimum groupé à un même endroit. Plutôt que d'établir des succursales, il semblerait préférable que l'Institut réponde par d'autres moyens aux besoins en matière de communications et de renseignements sur le plan régional, notamment par sa politique de recrutement, par la consultation de groupements locaux, par des conférences

lesquels ils doivent tendre, une part importante de leurs efforts. Un autre danger existe, celui d'un engagement inutile dans des controverses au sujet de décisions des autorités monétaires sur les politiques fiscales, monétaires et autres du gouvernement qui influent sur les perspectives économiques à court terme. À mon avis, cette activité conviendrait mieux à un autre organisme. Elle n'est pas particulièrement compatible avec les buts fondamentaux de l'Institut.

3. L'Institut pourrait juger opportun de se fixer pour objectif un personnel suffisant pour exécuter une part, soit du tiers à la moitié, de ses travaux de recherche. Si son personnel professionnel ne satisfait pas à cette norme, il ne suffira pas pour soutenir un programme de recherches exigeant le concours de plusieurs disciplines. S'il est numériquement trop faible, il manquera des compétences nécessaires pour assurer l'orientation et la direction sur lesquelles doivent se fonder les programmes efficaces de recherche axés sur la politique. C'est à l'intérieur même de l'Institut que doivent se trouver ces compétences et ces disciplines. La direction de travaux de recherche exige un apprentissage; il est peu probable qu'elle puisse être confiée à des universitaires qui participent aux travaux de l'Institut sous forme de contribution à temps partiel à diverses initiatives. La Rand Corporation a pu constater que les bons administrateurs de projets sont rares et difficiles à former, mais qu'ils sont absolument essentiels au bon cheminement et à la qualité des travaux de recherche.

4. C'est surtout d'après la qualité de leur rendement que l'Institut et son personnel seront jugés par tous les niveaux de gouvernement et par les secteurs universitaires, commercial et professionnel. S'il est probable que l'Institut n'aura que rarement à prendre position sur des questions de politique ou à accepter des responsabilités à l'égard des conclusions de ses études, il devra néanmoins répondre de la qualité de son travail, de ses analyses et de ses écrits. À cette fin, les sociétés Brookings, Rand et autres ont jugé essentiel de désigner des commissions de révision ou des arbitres chargés d'examiner soigneusement chaque manuscrit, d'en faire la critique et de formuler des propositions. Ces réviseurs peuvent être recrutés à l'extérieur ou être choisis au sein du personnel de l'Institut (la société Rand insiste sur la présence d'arbitres compétents au sein de son propre personnel et les choisit de façon à favoriser l'apport de multiples disciplines).

5. Dans la mesure où des recherches, analogues à celles que doit entreprendre l'Institut, ont été menées sur la politique publique au Canada, elles l'ont été surtout par des universitaires, mais rarement sur une base étendue, méthodique et soutenue. Les échanges de personnel entre la fonction publique et les universités ne sont pas encore aussi fréquents au Canada qu'aux États-Unis. Le nombre de compétences ayant acquis leur expérience à la fois dans les universités et dans la fonction publique est donc assez limité en ce moment chez nous. De fait, ceux qui sont intéressés

de faire mieux comprendre aux Canadiens et à leurs gouvernements les problèmes économiques, sociaux et politiques, sur les plans tant national qu'international, qui sont particuliers à notre pays. Forcément, les efforts de l'Institut contribueront à l'accumulation de nouvelles connaissances théoriques mais, règle générale, comme conséquence indirecte de ses travaux

principaux.

Dans le cadre de ces attributions limitées, l'Institut peut canaliser ses efforts vers plusieurs domaines importants d'intérêt public et choisir entre d'innombrables initiatives qui demeurent à sa portée. Il devra faire un choix, en se fondant à la fois sur la contribution qu'il estime pouvoir apporter dans des cas particuliers et sur la nécessité très importante, durant ses premières années, d'établir sa réputation sur des bases solides. Il pourrait, par exemple, renoncer initialement aux études sur la politique étrangère, tant parce que d'autres organismes, comme l'Institut canadien des affaires internationales, œuvrent déjà dans ce domaine que parce qu'il est peu probable qu'il puisse à brève échéance apporter une contribution appréciable dans ce secteur.

Dès ses premières années, l'Institut agira sagement en concentrant ses efforts, toujours dans un contexte expressément canadien, sur des domaines comme les inégalités économiques régionales, la qualité de l'environnement, les problèmes des indigènes, les facteurs déterminants de la productivité et de la croissance (recherche, technologie, enseignement et investissements) et la multitude de problèmes que pose l'urbanisation. Ces sujets et d'autres continueront forcément de figurer au premier plan de l'actualité canadienne pendant au moins dix ans, sinon beaucoup plus dans la plupart des cas. L'Institut pourrait évidemment éviter de couvrir initialement tous ces champs d'action; cependant, une fois qu'il aura recruté un personnel professionnel compétent, vraiment multidisciplinaire, dont les efforts pourront être secondés par le concours de conseillers extérieurs choisis dans les universités et ailleurs, il aura acquis la souplesse nécessaire pour se porter vers ces domaines.

Un point mérite une mention spéciale. Dans son Troisième Exposé Annuel, le Conseil économique du Canada signale la nécessité d'un organisme chargé de surveiller régulièrement les mouvements à court terme de l'économie canadienne. Les économistes s'entendent généralement pour reconnaître l'utilité d'un organisme de cette nature ainsi que la valeur de prévisions à court terme comme celles que prépare l'Institut national du Royaume-Uni et le Bureau national du Plan des Pays-Bas.

Tout en reconnaissant ce besoin, j'estime que cette tâche ne conviendrait pas à l'Institut. Étant donné l'élément temps et à cause de la nature et des exigences de cette activité, cette fonction s'écarterait sensiblement des objectifs fondamentaux que nous proposons ici. Pour la mener à bien, il faudrait recruter un groupe de gens très compétents et hautement spécialisés, assez nombreux pour transformer le climat de travail de l'Institut. Du reste, le président et d'autres dirigeants auraient à accorder à cette tâche une attention soutenue, ce qui détournerait, des objectifs à long terme vers

## *Quelques réflexions à l'adresse de la direction de l'Institut de recherches politiques du Canada*

### APPENDICE I

1. Les lettres patentes de l'Institut devraient définir dans leurs lignes ses objectifs, indépendamment de sa composition initiale et du nombre de secteurs où il sera appelé à exercer son activité. On ne saurait ni limiter étroitement, ni percevoir clairement, fût-ce pour l'avenir immédiat, les domaines qui pourront intéresser la pensée politique. Il est probable qu'ils engloberont tous les secteurs de la connaissance humaine. Il faut éviter de compromettre l'avenir de l'Institut par un mandat trop restrictif.

2. Il y a lieu de faire deux observations générales à propos du choix, par l'Institut, des champs d'action où il entend œuvrer. En premier lieu, pour le succès à long terme de ses programmes de recherche, l'élément temps jouera un rôle décisif. L'Institut doit concentrer son attention sur les cinq ou dix prochaines années,—et même au delà,—et non sur cette année, sur l'année prochain ou sur l'année suivante. Pour les décisions qui doivent être prises immédiatement ou à très brève échéance, il est déjà trop tard pour amorcer le genre de recherches axées sur la politique qui sont, au fond, la raison d'être de l'Institut. Si toutefois, il décidait malgré tout de se livrer à cette activité, il est à peu près certain qu'il s'affaiblirait ou se détruirait lui-même en s'engageant inutilement dans des controverses politiques où son apport réel ne peut être que négligeable. Une certaine retenue à cet égard ne l'empêchera pas d'opérer un choix parmi les initiatives qu'il désire entreprendre. La plupart des secteurs dont l'influence sera décisive d'ici cinq ou dix ans ont déjà fait l'objet de vives discussions. Le rôle de l'Institut consistera à recueillir des renseignements et à procéder à des analyses qui rehausseront le calibre de ces débats et favoriseront un dialogue propre à contribuer éventuellement au choix de certaines options de politique.

Deuxièmement, l'Institut devra s'assurer que ses études servent de près la réalité canadienne et sont adaptées aux besoins du Canada. Il n'a pas pour objet d'enrichir notre bagage général de connaissances théoriques, mais plutôt



agent administratif et, avec son aide, de mettre en marche le fonctionnement de l'institut.

4. Que le gouvernement du Canada s'engage à verser à l'institut au moins dix millions de dollars, sous forme de subvention en capital, que les administrateurs de l'institut s'adressent au divers gouvernements provinciaux afin d'obtenir d'autres subventions pendant les premières années d'existence de l'institut, qu'ils s'adressent au secteur privé pour essayer de grossir la dotation en capital de l'institut, et que l'institut, une fois complètement établi, puisse compter, jusqu'à concurrence de la moitié de son budget annuel de fonctionnement, sur des contrats passés avec les gouvernements, ces revenus devant être complétés par les subventions et les contributions de fondations, de sociétés et des particuliers, les intérêts de son propre capital, les droits d'admission à des conférences, la vente de ses publications et d'autres sources semblables.

dix millions de dollars, sous forme de subvention en capital, que les administrateurs de l'institut s'adressent aux divers gouvernements provinciaux afin d'obtenir d'autres subventions pendant les premières années d'existence de l'institut, qu'ils s'adressent au secteur privé pour essayer de grossir la dotation en capital de l'institut, et que l'institut, une fois complètement établi, puisse compter, jusqu'à concurrence de la moitié de son budget annuel de fonctionnement, sur des contrats passés avec les gouvernements, ces revenus devant être complétés par les subventions et les contributions de fondations, de sociétés et de particuliers, les intérêts de son propre capital, les droits d'admission à des conférences, la vente de ses publications et d'autres sources semblables.

## CONCLUSION

Le gouvernement du Canada, conscient du besoin d'un institut de recherches politiques au Canada, s'est engagé à le faire créer et a demandé que la présente étude soit entreprise en vue de la formulation de propositions solides quant à sa forme, ses rapports, à tous les niveaux, avec les pouvoirs publics, son financement et quant aux aspects importants du recrutement de son personnel et de ses méthodes de fonctionnement. Une étude très poussée, entreprise en réponse à cette demande, a permis de formuler les principales conclusions et propositions énoncées ci-dessus, avec preuves et arguments à l'appui. Aux appendices I et II figurent d'autres propositions détaillées à l'intention du premier conseil d'administration et du premier président du futur institut. Il appartient maintenant au Premier Ministre et au gouvernement du Canada de prendre les prochaines mesures en vue de la création d'un tel institut.

## RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS

Il est proposé

1. Que soit créé au Canada un institut qui aura pour mission d'effectuer des recherches et des analyses destinées à améliorer les éléments d'information à la base des options et des décisions politiques des Canadiens et de leurs dirigeants.

2. Que l'institut se consacre en toute impartialité, dans le cadre de ses recherches et de ses analyses politiques, au service des cultures nationales, des différentes régions et des divers gouvernements du peuple canadien.

3. Que le premier ministre fédéral demande à un petit nombre d'éminents citoyens, dont la compétence et le désir désintéressé de se dévouer pour le bien public sont connus de tous, de solliciter la constitution de l'institut proposé en société sans but lucratif en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, de faire partie de son premier conseil d'administration permanent, de choisir et d'engager un président qui soit son principal

ses travaux appropriés ne saurait aboutir à des bénéfices exclusifs ou privés. D'un autre côté, il est facile de penser que des organisations du secteur privé, dont certaines fondations, seraient disposées à subventionner telle ou telle étude. Là encore, il faudrait que l'institut ait le courage de ne pas permettre que la perspective d'obtenir des fonds l'incite à entreprendre des travaux inutiles ou sape son objectivité.

Même s'il est soutenu par plus d'un bailleur de fonds, l'institut devra compter sur une source de revenus assurés représentant au moins le quart de son budget annuel. La seule source absolument sûre est la dotation. Si l'institut ne dispose pas de ressources assurées pendant les premières années où son seul atout sera son potentiel, les experts dont il aura besoin pour arriver à des résultats ultérieurs hésiteront peut-être beaucoup à lui consacrer leur carrière. Peut-être certaines sources privées, surtout des fondations, voudront-elles apporter leur appui durant cette période, sur la foi des possibilités de l'institut. Mais pour faire démarrer ce projet, il faudra compter d'abord sur les gouvernements et sans doute surtout sur le gouvernement fédéral. Or, s'il veut vraiment soutenir l'entreprise, le gouvernement fédéral devra être disposé, dès à présent, à s'engager à verser une subvention importante d'au moins dix millions de dollars, payable en une seule fois ou, tout au plus, en cinq versements annuels fermement garantis.

Devant un tel engagement du gouvernement fédéral, peut-être les provinces accepteront-elles, de leur côté, de verser des subventions annuelles de fonctionnement pendant trois à cinq ans. Par la suite, les provinces et le gouvernement fédéral pourraient bien restreindre leur contribution financière au paiement d'études faites sous contrat. Il devrait être bien entendu que l'importante mise de fonds initiale du gouvernement fédéral serait administrée comme une dotation en capital et que seul le revenu produit par ce fonds serait utilisé pour payer les dépenses courantes. Il serait sans doute sage pour l'institut d'affecter une partie de cette dotation à l'achat ou à la construction de locaux appropriés pour son siège.

Beaucoup s'opposeront à l'idée que le gouvernement fédéral verse sans condition un montant considérable à une organisation de particuliers, même si c'est un organisme sans but lucratif dont l'unique objet est d'améliorer les méthodes de formulation des décisions politiques. Il s'agit en somme de savoir si les travaux de l'institut auront une grande valeur pour le public et si un organisme dirigé par des particuliers peut répondre mieux aux besoins actuels du Canada qu'un organisme dirigé par des gouvernements. Dans l'affirmative, il serait difficile de trouver à redire à un financement étatique, au moment où le gouvernement fédéral et plusieurs provinces subventionnent délibérément des sociétés privées à but lucratif, pour leur confier des entreprises d'intérêt public comme l'expansion économique régionale et l'avancement de la recherche scientifique et de la technique.

A la lumière de toutes ces considérations, il est par conséquent proposé que le gouvernement du Canada s'engage à verser à l'institut au moins

En supposant que le gouvernement fédéral puisse justifier le coût total annuel de l'institut en estimant la valeur des travaux de celui-ci, serait-il sage que le gouvernement fédéral soit son unique bailleur de fonds? Pour sa part, l'auteur estime que ce ne serait pas bon, à long terme, pour la santé et la vitalité de l'institut. De plus, il faudrait absolument abandonner tout espoir de voir les gouvernements provinciaux accorder leur confiance à un pareil organisme. Pour l'institut lui-même, l'efficacité dépendra de la possibilité de combiner un financement suffisamment sûr avec une indépendance incompatible avec une seule source de financement. Pour les provinces, il ne faut pas que l'institut dépende presque exclusivement de l'Etat fédéral sur ce plan, les provinces elles-mêmes ayant à y jouer un certain rôle.

De plus, l'appui du secteur privé serait souhaitable. Il faudrait essayer d'obtenir des sociétés et des particuliers des contributions annuelles qui seraient déductibles des revenus imposables, comme dans le cas des dons faits à des établissements d'enseignement, des hôpitaux et des institutions sociales ou culturelles. A part la possibilité de dons ou de dotations importantes provenant de particuliers, il ne faudrait sans doute pas trop compter que le secteur privé puisse fournir une partie importante des fonds annuels de fonctionnement de l'institut. D'un autre côté, dans l'absence de contributions de la part de l'Etat, certains arguments puissants plaident en faveur de la création et du financement d'un institut par le secteur privé seul.

Le rôle des contrats dans le financement de l'institut, ainsi que dans son programme de recherches, est une question vitale. Certains des instituts étudiés comptent exclusivement sur des contrats sur ce point. Exception faite du cas de Rand, on ne saurait guère dire que cette forme unique de financement ait donné de bons résultats. Elle a cependant l'avantage de tenir l'institut en rapport direct avec les responsables ou les éminences grises de la politique. Or, il s'agit de savoir si c'est la bonne forme de relations à entretenir avec eux.

Pour entretenir de bonnes relations avec les clients, l'un des éléments essentiels est l'attitude de l'institut lui-même. S'il a le courage de refuser les tâches qui ne lui semblent pas assez prioritaires, qui ne correspondent pas aux compétences dont il dispose ou qui sont l'objet de conditions trop rigides, il peut souvent, de concert avec les ministères et les organismes, trouver des formules et des choix utiles. Pareil courage est ordinairement manifesté par un organisme qui jouit d'une réputation bien établie de compétence et d'efficacité et qui est assuré d'un revenu raisonnable même en cas de perte d'un contrat. Il est bon cependant d'avoir à compter partiellement sur des contrats, car, pour les obtenir, l'institut doit surmonter la concurrence. Il serait malheureux qu'il soit obligé de compter sur des contrats pour plus de la moitié de ses revenus ou que tous les revenus de ses contrats doivent provenir d'une seule source comme le gouvernement fédéral.

Les contrats ne seraient conclus, bien sûr, que pour obtenir l'appui de l'Etat. L'institut n'accepterait jamais de contrat du secteur privé, car aucun de

permettre d'entreprendre les études qu'il juge importantes, même s'il ne trouve aucun appui extérieur. Pendant ses premières années d'existence, l'institut aura particulièrement besoin de pareille assurance. Ceux qui connaissent la question pensent qu'il ne faudrait rien attendre de bien valable d'un nouvel institut avant au moins trois ans. Quand on songe au temps qu'il faut pour trouver des locaux, recruter un personnel, unir ces collaborateurs en une véritable équipe, évaluer les champs possibles de recherche, établir un ordre de priorité et, enfin, mener à bien les recherches voulues dans un ou plusieurs de ces domaines, on comprend facilement qu'un délai de trois ans semble fort raisonnable avant d'espérer tout résultat valable. L'institut devra donc avoir des ressources suffisantes pour traverser cette première période de croissance.

Une fois créé, il connaîtra probablement des périodes creuses où les fonds de l'Etat se feront maigres. S'il ne veut pas se retrouver périodiquement devant la nécessité de congédier tout son personnel ou de le réduire au point de compromettre son avenir, et s'il veut se soustraire à la tentation trop forte d'entreprendre des travaux futiles ou de sacrifier son objectivité, il aura besoin de compter sur un certain revenu assuré pour traverser ces périodes. Dans tous ces cas, une certaine dotation serait des plus précieuses.

Il est également souhaitable que le financement vienne de plusieurs sources, afin de réduire la possibilité d'une pénible instabilité dans l'ampleur des programmes de recherche et de favoriser, en même temps, une saine attitude d'indépendance. Les sources possibles sont multiples: le gouvernement fédéral, les provinces, les grandes municipalités, les fondations, les sociétés privées et les particuliers. L'aide du gouvernement fédéral pourrait prendre la forme de subventions conditionnelles ou non, ou encore de contrats passés par un ministère ou un organisme. Les provinces pourraient, elles aussi, adopter ces deux modes de financement. Les revenus provenant des grandes municipalités seraient ordinairement des paiements d'études faites sous contrat. Les fondations verseraient habituellement des subventions, mais ce serait pour financer des travaux particuliers. Quant aux sociétés, elles feraient sans doute une contribution annuelle, mais dans certains cas, elles aussi pourraient subventionner des travaux particuliers. Sans doute certaines personnes feraient-elles des contributions régulières, mais le meilleur espoir, de ce côté, réside dans la possibilité de dons ou de legs importants par des personnes désireuses de s'associer à l'importante contribution que l'institut devrait apporter au Canada, avec le temps.

Si l'appui financier de l'institut lui venait d'une seule source, ce serait presque certainement de l'Etat. Ses intérêts sont aussi vastes que le pays qu'il servirait et dont l'appareil, par ailleurs, est assez grand et assez raffiné pour utiliser à bon escient l'apport d'un tel institut aux problèmes posés par la formulation des décisions politiques. On en voudra peut-être pour preuve essentielle le fait que le gouvernement fédéral ait déjà pris l'initiative de s'engager en faveur de la création d'un tel institut.

Au Canada, une partie du problème sera cependant la difficulté de trouver les spécialistes requis, car les universités, les gouvernements et les entreprises privées se les arrachent. Des organismes comme le Conseil économique et la Commission des prix et des revenus n'ont pas trouvé facilement le personnel spécialisé dont ils avaient besoin. Sans doute, les besoins en personnel des universités devraient-ils diminuer bientôt, dès que celles-ci auront cessé de grandir et de se multiplier à un rythme effréné. Par ailleurs, les diplômés au niveau du doctorat se multiplient. Deux facteurs compliquent le problème de recrutement de l'institut proposé: dès le départ, il aura besoin d'experts renommés et ceux qui veulent se livrer surtout aux recherches politiques sont rares.

Malgré ces difficultés, on peut prévoir qu'un institut canadien ne s'en tiendra pas longtemps au niveau de la masse critique, car il existe tout simplement trop de problèmes épineux dont l'étude est précisément l'objet de l'institut. Si celui-ci prospère, le recrutement se fera dans un délai raisonnable. Le Canada ne peut se permettre, en moyens humains et financiers, plus qu'une faible fraction des moyens consacrés par les États-Unis aux recherches politiques, mais s'il ne peut avoir qu'un seul institut, il faudrait que, dans un délai raisonnable, cet institut atteigne la taille de la *Brookings Institution*, c'est-à-dire un personnel de quatre-vingt à cent spécialistes et un budget annuel de l'ordre de cinq millions de dollars.

Une dépense annuelle de deux, voire de cinq millions, n'a rien d'extravagant pour un institut qui aidera les divers gouvernements du pays et le grand public à élaborer des décisions politiques aussi efficacement et aussi complètement que possible. Cela ne veut pas dire qu'il soit facile de trouver ces sommes. Même dans ce cas, n'oublions pas que la nature des sources d'où proviendront ces fonds, l'équilibre à observer entre elles et la base des revenus se refléteront sans doute dans la nature et la valeur des travaux de l'institut. Il y a plusieurs facteurs à prendre en considération.

Tout au long de notre rapport, nous avons dit combien il est important que l'institut soit capable de demeurer objectif dans le choix des domaines à étudier, les moyens d'analyse, les conclusions formulées et leur diffusion. La mesure de l'objectivité de l'institut sera sans doute proportionnelle à son degré d'indépendance financière. Il semble donc facile de conclure que l'idéal serait que l'institut soit doté d'un capital suffisant pour s'administrer avec les revenus de ses propres placements. Mais cela est fort improbable et, en outre, l'auteur ne croit pas que ce soit l'idéal, car on peut facilement s'imaginer qu'une institution ainsi dotée ne maintiendrait pas longtemps des normes élevées de rendement ou ne se soucierait pas assez de n'entreprendre que des travaux nécessaires et bien compris.

D'un autre côté, une certaine dotation ne pourra que renforcer l'institut au lieu de l'affaiblir. Il serait excellent qu'il puisse compter sur un certain revenu assuré pour traverser des périodes où les sources extérieures sont réduites, pour lui donner le courage de tenir bon, au besoin, et pour lui

## FINANCEMENT

Les sources et le volume du financement de l'institut constitueront des facteurs décisifs d'efficacité et de viabilité.

Le niveau des dépenses nécessaires dépendra sans doute étroitement de l'importance de son personnel. Nous avons déjà parlé de la notion de «masse critique» relative à un institut multidisciplinaire de recherches politiques. Il faudrait, de l'avis de l'auteur, en tenir compte pour décider du nombre minimum de spécialistes et d'experts auquel l'institut devrait tendre. Nous avons signalé plus haut la diversité des opinions sur la masse critique, laquelle serait au minimum de vingt spécialistes et de cent au maximum. Pour effectuer une estimation, il est utile de commencer par considérer l'importance respectrice des disciplines qui seront probablement recherchées. Il est vraisemblable que le personnel de l'institut sera principalement composé de spécialistes en diverses sciences sociales telles que les sciences politiques, l'histoire, la sociologie, la psychologie, une gamme de spécialités étant souhaitable au sein d'un certain nombre de ces groupes. Autour de l'équipe de base des spécialistes en sciences sociales, il faudrait grouper des mathématiciens, des statisticiens, des physiciens et des biologistes, et peut-être quelques ingénieurs, juristes et autres experts. Une équipe vraiment multidisciplinaire aussi variée et universelle ne pourrait guère compter moins de vingt-cinq spécialistes et, aux taux actuels, la masse des traitements et avantages sociaux serait de l'ordre de \$600,000 par an pour les spécialistes et les administrateurs.

En outre, ces cadres auraient besoin d'un personnel de bureau, secrétaires, sténodactylos, commis et comptables. Il leur faudrait aussi une bibliothèque et un centre d'informaticque. Ils devraient voyager beaucoup. L'institut ne pourrait guère songer à faire exécuter plus du tiers ou de la moitié de ses travaux de recherche par son propre personnel, de sorte qu'il devrait confier, à ses frais, certains travaux à des érudits de l'extérieur pour les intégrer à ses propres travaux de recherche. Ces érudits devraient voyager eux aussi, dans certains cas pour leurs recherches et dans d'autres cas, pour participer, avec le personnel de l'institut, à des conférences de planification, d'information et d'évaluation. L'institut devrait avoir des locaux convenables pour son personnel régulier et pour tenir des conférences sur toutes sortes de sujets avec des gens de l'extérieur. Ajoutons, bien sûr, les frais de reproduction et de publication. On voit aisément que les frais d'exploitation d'un institut qui atteindrait seulement la «masse critique» dont nous parlons ici serait de l'ordre de deux millions de dollars par an, aux prix d'aujourd'hui.

Cette masse critique serait l'objectif que l'institut s'efforcerait d'atteindre dans les moindres délais. Bien des gens d'expérience trouveront que le niveau minimal proposé est bas, surtout pour un organisme qui veut faire appel aux formules complexes et multidisciplinaires d'analyse des systèmes. Il serait donc improbable qu'après avoir atteint le niveau minimum proposé, l'institut se contente de demeurer à ce niveau.

tout si certains d'entre eux sont des fonctionnaires ou des hommes politiques, pourraient trouver difficile de ne pas déborder ces limites. Le travail de l'institut risquerait alors d'en souffrir.

Si, donc, il existe de sérieux inconvénients à ce que l'institut proposé soit une corporation de la Couronne créée par le gouvernement fédéral, même avec la protection d'une large représentation des gouvernements provinciaux, quelle est la meilleure forme que l'institut pourrait prendre pour garder la confiance des provinces, du gouvernement fédéral, des diverses régions et des deux groupes linguistiques du pays? Pour l'auteur, il conviendrait de constituer par lettres patentes une société sans but lucratif en vertu des dispositions de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, cette initiative n'étant prise ni par le gouvernement fédéral ni par les gouvernements des provinces, mais par un groupe de particuliers qui seraient prêts à être les premiers administrateurs de la nouvelle corporation. L'institut serait constitué en société par des citoyens agissant à titre individuel pour le bien public. Les membres de cette société seraient ses administrateurs et ils déclineraient, dans la forme ordinaire, son objet, pourvoiraient à leur propre succession et accepteraient de se charger de la gestion et de la direction de ses affaires.

On se rappellera qu'un certain nombre d'instituts prospères examinés dans la présente étude ont exactement ce statut, un certain nombre d'entre eux ayant comme seule ou principale source de revenu les contrats passés avec l'État. A condition que le conseil adopte des méthodes qui lui permettent d'être composé de citoyens éminents, dévoués au bien public et représentant une gamme de connaissances et d'intérêts appropriés (tradition bien établie dans d'autres instituts de recherches politiques), une telle société «privée» offre de loin les meilleures chances de gagner et de conserver auprès de tous les gouvernements et dans toutes les régions du Canada une réputation d'organisation vraiment objective et compétente, digne d'être écoutée et de rendre des services. Du fait de ne représenter aucun gouvernement, un tel institut se trouvera dans la meilleure posture possible pour s'assurer et maintenir que nulle allégeance spéciale ne compromette son objectivité. Sans leur particulier, il constatera qu'il lui faut atteindre son but en s'efforçant toujours d'apporter le genre de contribution qui lui vaudra respect et influence.

Il est donc proposé que le Premier ministre du Canada demande à un petit nombre d'éminents citoyens, dont la compétence et l'empressement désintéressé à se dévouer pour le bien public sont connus de tous, de solliciter la constitution de l'institut proposé en société sans but lucratif en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, de faire partie de son premier conseil d'administration permanent, de choisir et d'engager un président qui soit son principal agent administratif et, avec son aide, de mettre en marche le fonctionnement de l'institut.

avantages dans les domaines des enquêtes communes, de la coopération et de la consultation entre provinces et entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ils ont été en outre invités à indiquer éventuellement de quelle façon, à leurs yeux, cet institut pourrait le mieux s'assurer la confiance permanente des gouvernements de leurs propres provinces sans sacrifier celle du gouvernement fédéral.

La plupart des premiers ministres et de leurs conseillers semblent d'avis qu'un institut de recherches politiques à la compétence et à l'intégrité éprouvées aurait une grande valeur pour leur province. Toutefois, presque tous ont nettement laissé entendre que leur acceptation d'un tel institut et le degré de confiance qu'ils pourraient lui accorder seraient subordonnés à des questions de forme aussi bien que de fond. Ces entretiens ont beau avoir été préliminaires, il en ressort nettement qu'on éprouverait une méfiance insurmontable envers tout institut qui semblerait, dans sa forme, ou apparaîtrait, dans les faits, inféodé au gouvernement fédéral. Il n'est pas douteux que celui-ci aurait la même réaction envers un institut qui semblerait inféodé aux provinces ou à certaines d'entre elles.

Indépendamment du sentiment des provinces, il serait facile d'imaginer le gouvernement fédéral créant l'institut proposé par une loi du Parlement ou autrement et lui donnant le statut de société de la Couronne. Il pourrait encore, bien sûr, suivre cette voie et essayer de se conformer aux vus des provinces en stipulant, dans une loi ou un règlement, ou bien dans la pratique, que seule une minorité d'administrateurs serait nommée par le gouvernement fédéral, le reste l'étant, selon une proportion convenue, par les gouvernements provinciaux. Mais en procédant de la sorte, des questions compliquées pourraient facilement surgir quant au pourcentage approprié de représentants. De temps en temps, certaines provinces pourraient également soupçonner que le gouvernement fédéral et d'autres provinces n'ont pas suffisamment pris en considération leurs intérêts. De tels soupçons pourraient, bien sûr, être renforcés si le gouvernement fédéral était, par voie de subventions ou de contrats, la source principale de financement de l'institut.

Un conseil d'administration constitué sur ces bases risquerait également de mettre en péril les travaux de l'institut. Dans chaque institut efficace examiné dans la présente étude, le conseil d'administration joue un rôle important mais limité. Le conseil est responsable en dernier ressort du programme et du fonctionnement de l'institut, de la répartition générale de ses fonds et de ses tâches, ainsi que de ses directives en matière de personnel; bref, il veille à ce que l'établissement soit bien administré et dirigé. D'ordinaire, cependant, ce n'est pas à lui que revient en premier lieu de choisir les projets, de recruter le personnel ou de diriger les travaux. Surtout, il n'essaie généralement pas d'intervenir auprès du directeur et de son personnel dans la présentation de leurs conclusions sur toute étude. Des administrateurs nommés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, sur-

# CONSEQUENCES CONSTITUTIONNELLES

Une des données de fait les plus importantes aujourd'hui pour la décision politique au Canada, c'est la structure fédérale de l'Etat et, plus particulièrement, le mode de partage des responsabilités, des mandats et des pouvoirs fiscaux entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les choses en sont au point que le dialogue entre les provinces d'une part, entre les provinces et le gouvernement fédéral d'autre part, se poursuit presque sans interruption tant sur les plans politique qu'administratif. Rien n'indique qu'il en sera autrement plus tard. En conséquence, et c'est le cas aujourd'hui, les questions urgentes et difficiles de politique générale continueront, du fait de leur prépondérance et à moins que notre constitution ne soit profondément modifiée, à intéresser à la fois les provinces et le gouvernement fédéral, ou du moins, comme il arrive souvent, à intéresser l'ensemble des provinces ou plusieurs d'entre elles.

Les conséquences qui en découlent pour la création d'un institut de recherches politiques au Canada n'ont guère besoin d'être portées avec insistance à l'attention d'un premier ministre qui s'est aussi fermement engagé à conserver au Canada sa structure fédérale que le destinataire du présent rapport. De toute évidence, un pareil établissement, qui vise à apporter une contribution réelle et à exercer une influence véritable, peut, dans l'accomplissement de sa mission, se montrer impartial envers le gouvernement fédéral, les provinces, une région particulière ou l'une des langues et des cultures nationales du Canada. Pour être efficace, il ne peut être un instrument ni fédéral ni provincial. Il doit être un moyen qui aide à la mise en oeuvre d'une meilleure politique à la fois par les provinces et le gouvernement fédéral, agissant individuellement, conjointement ou en collaboration, suivant les nécessités de la conjoncture et les situations constitutionnelles. Cela n'empêchera pas l'institut d'entreprendre certaines études qui intéressent particulièrement ou même exclusivement, tel ou tel échelon administratif, une région donnée, un gouvernement provincial ou une autorité locale.

Pour protéger sa capacité de contribuer utilement à l'étude de certains des problèmes les plus urgents et les plus complexes que pose la décision politique au Canada, il est proposé que l'institut se consacre en toute impartialité, dans le cadre de ses recherches et de ses analyses politiques, au service des cultures nationales, des différentes régions et des divers gouvernements du peuple canadien.

Pour les raisons qui viennent d'être indiquées, il avait été convenu avec le premier ministre, avant que cette tâche ne soit entreprise, que notre étude devrait faire largement état des réactions initiales des premiers ministres provinciaux et de certains de leurs principaux conseillers à un projet de création d'un tel institut. Il a donc été demandé aux premiers ministres, au cours d'entretiens particuliers, si, selon eux, un tel établissement s'insérerait utilement dans le cadre où ils verraient fonctionner leurs gouvernements respectifs à l'avenir, et si, d'autre part, ils prévoyaient pour lui un rôle

cial, régional que local, à une analyse de systèmes multidisciplinaire et à des études de prospective visant à déterminer les solutions futures souhaitables et à organiser leur mise en place. Il s'agit là d'études méthodiques à confier à des spécialistes compétents chargés de fournir les éléments nécessaires aux évaluations et aux prises de décisions d'ordre politique, études d'autre part effectuées dans une ambiance dégagee des soucis pratiques immédiats et des contraintes imposées à la réflexion par les engagements du moment relatifs aux orientations politiques, aux programmes et aux rouages. Tout indique que, bien organisé et avec des hommes compétents, un institut de recherches politiques peut rendre justement ce genre de services et satisfaire régulièrement les besoins ressentis, résultats que l'on ne peut vraisemblablement attendre des recherches politiques effectuées par les universités, les ministères ou les organismes publics. En nous guidant sur l'expérience des instituts et des gouvernements des États-Unis et de l'Europe occidentale, nous avons toutes raisons de croire que le temps est maintenant venu de créer au Canada un institut de recherches politiques, dont on pourra attendre une contribution considérable et utile aux prises de décisions politiques dans notre pays, pendant les prochaines décennies et probablement bien au delà.

Certes, il ne faut pas s'attendre à des miracles. Le nombre et la complexité des problèmes à traiter même au cours de la prochaine décennie sont tels qu'aucun institut de ce genre ne pourrait espérer apporter à leur solution, à lui seul, plus qu'une contribution limitée. Sur le plan pratique, il faudra non seulement des mois pour créer et organiser un tel établissement, mais encore, par la suite, trois ans au moins pour qu'apparaissent les premiers résultats concrets de ses travaux.

De plus, un seul institut ne peut pas espérer se consacrer à toute la gamme des questions de politique générale possibles. Il est facile d'imaginer que, d'ici quelques années, le Canada possèdera plusieurs instituts de ce genre, chacun d'eux ayant probablement un certain degré de spécialisation. Au début, l'institut qui pourrait actuellement être créé ferait probablement mieux de se donner un champ d'activité plus étroit que celui qui conviendrait plus tard. Il est probable qu'un institut canadien désirera toujours profiter autant que possible des travaux réalisés hors du Canada, pour concentrer ses propres efforts sur les aspects typiquement canadiens des problèmes auxquels il se sera consacré.

Il n'est pas douteux dans l'esprit de l'auteur que les avantages que retirera le Canada d'une recherche et d'une analyse organisée sur les questions de politique générale devraient largement compenser le coût relativement modeste d'un tel institut. Il est donc proposé que soit créé au Canada un institut qui aura pour mission d'effectuer des recherches et des analyses destinées à améliorer les éléments d'information à la base des décisions politiques des Canadiens et de leurs dirigeants.

nous, ce problème, à d'importants points de vue, s'inscrit dans un contexte international. Il fait partie également de tout un ensemble de questions posées par l'avènement d'un pays aussi fortement urbanisé que le nôtre. Quant aux autres nations, le complexe et la variété de plus en plus grandes des possibilités de communication et de transport exigeront d'elles qu'elles prennent leurs propres décisions, dont certaines recouperont les questions fondamentales déjà mentionnées et dont beaucoup auront de l'importance pour la personnalité canadienne et pour la croissance et l'interaction de nos cultures nationales.

En ce qui concerne ses relations extérieures, le Canada entre dans une phase nouvelle. Les certitudes qui nous guident depuis près de deux décennies dans nos relations économiques, militaires, diplomatiques et culturelles avec le reste du monde ont été remises en question, voire supprimées. Aucune directive simple n'a encore été admise à leur place. En fait, les incertitudes relatives à l'action des forces extérieures, qui pousse aux changements, peuvent retarder quelque temps l'apparition de nouvelles lignes de conduite. De plus, l'avènement du schéma compliqué de ses relations avec les États-Unis nuance toute la vision qu'a le Canada du monde extérieur et de son propre avenir économique et politique. Or, où ces relations nous mènent-elles et dans quelle mesure la destination probable coïncide-t-elle avec celle que nous souhaitons?

Même ce large tour d'horizon n'épuise pas l'éventail des questions avec lesquelles les Canadiens seront aux prises au cours des prochaines décennies. Chaque grande question se subdivise en une série de problèmes particuliers, dont beaucoup sont par eux-mêmes d'une complexité et d'une importance considérables. Ce n'est éventuellement que pour un petit nombre de ces questions qu'un observateur objectif pourrait laisser entendre que nous disposons aujourd'hui, ou que nous disposerons certainement lorsque les besoins futurs surgiront, d'un aménagement suffisant des connaissances pour avoir une vue perspective des situations, sans parler de l'aptitude à déterminer la variété des options qui nous sont offertes et à analyser les conséquences de chacune d'elles. Il est clair que les exigences relatives aux options politiques au cours des prochaines décennies peseront d'un poids constant sur les Canadiens et leurs dirigeants. Plus qu'à toute autre époque passée, il faut s'efforcer de mieux comprendre cette évolution. Dans la mesure du possible, les Canadiens devraient envisager de choisir et d'organiser leur avenir, sans se contenter d'y être poussés par des forces et des circonstances insuffisamment prévues.

#### RÔLE D'UN INSTITUT CANADIEN

C'est en permettant que les options prises dans des secteurs aussi difficiles puissent reposer sur une information et une appréciation meilleures qu'un institut de recherches politiques doit trouver sa raison d'être. Il est devenu urgent de soumettre presque toutes les grandes questions auxquelles ont à faire face au Canada les hommes politiques, tant aux niveaux fédéral, provin-

## PROJET DE CRÉATION D'UN INSTITUT DE RECHERCHES POLITIQUES AU CANADA

### CHAPITRE IV

Alors que le Canada se trouve au seuil des trois dernières décennies de ce tumultueux vingtième siècle, ses chefs et ses citoyens affrontent un avenir dont la seule certitude est l'ampleur et la complexité des exigences à satisfaire. Ces besoins nécessiteront la prise de décision tantôt de première importance mais mesure où celle-ci dépend des Canadiens, tantôt de moindre importance mais multiples, qui auront de grandes conséquences pour telle ou telle collectivité et telle ou telle région du Canada. Ces décisions détermineront la position constitutionnelle du Canada, le rythme et la continuité de sa croissance économique, la répartition de son produit national parmi ses citoyens, la capacité relative de ses diverses régions naturelles à produire des richesses, le degré auquel ses citoyens pourront réaliser leurs virtualités économiques, sociales et culturelles, la qualité de leur environnement, ainsi que la place et l'influence économiques et politiques du Canada et des Canadiens dans le concert des nations. En un mot, ces décisions détermineront tout l'avenir du Canada. Or, la plupart d'entre elles seront des décisions de politique générale. Nous considérons les circonstances et certaines des exigences probables. Le Canada est une nation riche, en voie d'urbanisation rapide, qui présente de graves disparités régionales et économiques. Comme la plupart des nations développées, nous n'avons pas encore découvert le moyen de combiner un taux de croissance économique satisfaisant avec une stabilité des prix satisfaisante. Pour élever que soit notre revenu par habitant par rapport au reste du monde, nous nous trouvons encore aux prises avec des problèmes toujours décevants de productivité des ressources à la fois financières et humaines, et en particulier avec notre retard permanent sur notre grand voisin. Comme d'autres nations industrialisées, nous avons atteint le point où nous devons désormais nous efforcer, sérieusement et méthodiquement, de prévenir toute détérioration supplémentaire de la qualité de notre milieu physique. Pour



Ces instituts, qui aident à satisfaire un besoin manifeste ressenti par une société moderne, y parviennent mieux, à d'importants points de vue, que certaines autres catégories d'organismes. Il ne fait pratiquement pas de doute que, dans nos sociétés modernes si complexes, l'efficacité des décisions politiques est fréquemment gênée par une compréhension incomplète des causes profondes des problèmes et par l'ignorance de l'ensemble des solutions possibles et de leurs incidences. Si nous n'avons pas recours, de façon compétente et objective, à une compréhension fondamentale des rapports en jeu, à une recherche originale de solutions de rechange, chacune convenablement évaluée, et si nous n'agissons pas ainsi suffisamment avant que les problèmes deviennent aigus, il est clair que ni l'opinion publique ni les responsables des décisions politiques ne pourront faire face de façon constructive aux circonstances qui se présenteront. Pour des raisons valables inhérentes à leurs propres rôles, ni les centres de recherche du monde universitaire ni ceux de l'administration ne sont à même de satisfaire ce besoin aussi convenablement que ceux d'un institut spécialisé, dont le seul but est de procéder à ce genre d'études et qui met tout en œuvre pour y parvenir de façon efficace.

s'adresse. Son degré de liberté à cet égard dépend, tout d'abord, de son degré d'autonomie réelle, elle-même éventuellement tributaire en grande partie de son financement. Les contraintes les plus insidieuses sont celles qu'il s'impose lui-même en filtrant consciemment ou inconsciemment des sujets, des variantes, des conséquences ou des conclusions qui, évoqués ou publiés, compliqueraient à l'avenir les communications ou le financement.

L'institut de recherches politiques n'a pas, ainsi, l'assurance automatique de voir protégé le niveau d'indépendance et d'objectivité que son rôle exige. Il doit s'organiser et travailler pour l'obtenir. S'il réussit, il pourra se prévaloir d'une compétence pratique que ni les universités ni les organismes publics ne sont susceptibles d'égaler. Dans le même temps, il sera en mesure de stimuler et d'accroître la contribution des universitaires aux recherches politiques et d'inaugurer de fructueux échanges aussi bien avec les fonctionnaires qu'avec le grand public.

#### EFFICACITÉ

Il n'est pas possible de procéder à l'analyse véritable et chiffrée de l'apport passé et courant des instituts de recherches politiques à leurs pays respectifs. De toute façon, même dans le cas contraire, certains de ces instituts, comme l'*Urban Institute*, l'*Institute for the Future* et le *Research Institute for International Politics and Security*, n'existent pas vraiment depuis assez longtemps pour avoir fait leurs preuves. Il n'est pas non plus possible de jauger valablement les travaux de certains autres, car beaucoup d'entre eux ont été effectués à titre confidentiel, leurs résultats n'étant connus que par l'institut et ses clients.

Certes, on pourrait appuyer un pareil jugement sur le fait que quelques-uns de ces instituts fonctionnent et, semble-t-il, prospèrent depuis fort longtemps et que, au cours des quinze dernières années, d'autres ont vu le jour, aussi bien aux Etats-Unis qu'en Europe occidentale. A coup sûr, l'auteur a constaté chez de nombreux fonctionnaires, universitaires et autres citoyens dévoués au bien public l'idée que de tels instituts ont un rôle à jouer et que les formules destinées à les faire fonctionner efficacement sont connues. Bien qu'il n'existe pas de moyens de chiffrer l'influence d'aucun de ces établissements, on peut voir, entendre et même percevoir des preuves du respect que certains d'entre eux, comme Brookings, Rand, le *National Bureau* et le *National Institute* ont acquis au fil des ans. On peut voir et juger la qualité des écrits qu'ils ont produits. On peut même affirmer avec une certaine assurance qu'il existe des rapports de cause à effet entre leurs travaux et certaines positions et décisions prises en matière de politique. Il est difficile de résister à la tentation de conclure que les instituts de recherches politiques, fonctionnant à partir de tel ou tel schéma éprouvé, ont démontré la valeur de leur apport à la formulation des lignes d'action suivies par les Etats démocratiques modernes.

res et des agences du gouvernement chargés de formuler des directives politiques doivent, s'ils sont importants, compter sur des services de recherche et d'analyse. Ce rôle est souvent rempli par une division de l'économie. De tels services apportent une contribution importante en donnant aux décideurs administrateurs des renseignements justes au sujet du milieu environnant et en fournissant des données utiles pour la planification à court terme et les décisions pratiques.

Il est évident que la possibilité pour de tels groupes d'entreprendre des recherches à plus long terme est très limitée, comme l'analyse de la situation permet de le constater. A cause des pressions quotidiennes, l'organisation peut facilement leur confier des problèmes à plus court terme, ce qui constitue un risque évident. Lorsqu'on dispose de telles ressources, il faudrait un esprit de discipline et une compréhension extraordinaires pour ne pas les mettre largement à contribution, afin de résoudre les problèmes courants qui harcèlent constamment les directeurs du ministère ou de l'agence. Pour citer une expression particulièrement bien choisie, on permet normalement « à ce qui est urgent de l'emporter sur ce qui est important ».

La participation à la solution des problèmes pratiques à court terme limite sérieusement la possibilité d'entreprendre des travaux efficaces de recherche et d'analyse à moyen terme et à plus long terme.

La participation aux prises de position sur les orientations du moment, et même la dépendance de l'organisation à l'égard de ceux qui y participent ainsi, s'opposent à l'objectivité des recherches et des analyses relatives aux solutions de rechange susceptibles d'être adoptées pour les orientations futures. Au sein de tout département, il peut être difficile de soutenir des thèses qui pourront être impopulaires sur le plan politique. En outre, le désir d'éviter de remettre en cause les engagements, les programmes et les rouages existants risque de limiter à l'excès les mandats.

Pour ces raisons, entre autres, il n'est pas facile aux ministères ou organismes d'Etat de recruter et de conserver des personnes d'une compétence hors ligne pour effectuer des recherches politiques. Pour la plupart, les plus éminents spécialistes en sciences sociales du secteur privé n'envient pas leurs confrères du secteur public. Il pourrait se révéler impossible d'attirer un physicien compétent par un poste au Département d'Etat à Washington, mais ce même physicien accepterait avec joie de participer à des travaux entrepris par Rand sur la politique étrangère.

Convenablement guidé, l'institut de recherches politiques peut éviter les servitudes et les dangers de la participation à l'activité courante, des prises de position du moment et de la répugnance des gens compétents. En tant qu'organisation privée, il devrait pouvoir ne pas se laisser entraîner dans des problèmes d'ordre pratique ou dans des prises de décisions à court terme, même en cas de pressions de la part des ministères, ses clients. Le fait de résister ainsi ne libère pas complètement, bien sûr, de l'influence inhibitrice des orientations momentanées décidées par les responsables à qui son travail

probable que l'on puisse réunir parmi les professeurs d'une seule université toutes les compétences requises dans chacune des disciplines intéressées. Une université posséderait peut-être les bons économistes, les bons historiens et les bons ingénieurs, mais le meilleur sociologue qui pourrait participer à l'enquête ferait peut-être partie d'une autre université. Il est souvent nécessaire de faire appel, dans le cadre d'un projet, à deux, trois ou quatre spécialistes de la même discipline; par exemple, des experts en économique éducative, alors qu'il est probable qu'aucun centre universitaire ne dispose de plus d'un spécialiste aussi compétent et aussi éminent. Pour ce qui est du travail d'équipe, les seules barrières plus difficiles à franchir que celles qui existent entre les divers départements d'une université sont celles qui se dressent entre les universités elles-mêmes. Il a rarement été possible d'organiser un projet de recherche sur un sujet précis avec la participation de plusieurs universités sous la direction d'une seule d'entre elles.

Pour résumer, la recherche effectuée dans les universités n'a habituellement pas pour objectif premier l'analyse de la politique officielle. Elle est plutôt le fruit d'un choix individuel que le résultat d'un travail d'équipe sur un sujet donné. Il est difficile d'y faire participer plusieurs disciplines et il est peut-être encore plus difficile d'y réunir les talents de plusieurs universités.

Par contre, l'institut de recherches politiques a pour premier objectif et pour centre d'intérêt l'analyse de la politique officielle. Il peut offrir aux chercheurs et à ceux qui désirent établir un lien direct entre leur travail de recherche et les problèmes de la société au sein de laquelle ils vivent un climat sympathique et des conditions de travail appropriées. Il peut éviter à ses chercheurs la tâche souvent encombrante d'avoir à chercher l'argent nécessaire à leur travail. Il peut être organisé de façon à atténuer les obstacles que rencontrent les initiatives multidisciplinaires du fait des institutions; il peut également offrir les talents requis pour la préparation, l'organisation et la gestion de projets importants d'une durée de plus d'un an. Il peut de plus chercher à recruter au sein de son personnel le nombre relativement élevé de chercheurs sérieux et compétents requis pour aider les sommités et les innovateurs universitaires lors des grands projets de recherche.

Comme l'université, l'institut de recherches politiques ne peut compter parmi son personnel tous les talents dont il a besoin pour chacun de ses travaux. A l'encontre de l'université, toutefois, il se trouve dans une excellente situation pour faire appel à ceux qui se trouvent ailleurs. L'institut, qui jouera le rôle d'administrateur permanent des projets de recherche, saura où trouver les sommités de chaque discipline. Il pourra recruter et intégrer au travail de son propre personnel les efforts des experts des universités du pays. Si on peut attendre plus de l'institut de recherches politiques que des universités, dans le secteur des recherches pratiques sur des questions d'intérêt public, que peut-on en dire par rapport aux services de recherche des ministères et des agences du gouvernement? D'abord, la plupart des ministères

sociales. Il faut un travail d'équipe. Pour donner les meilleurs résultats, ce travail doit être préparé à l'avance avec soin et dirigé avec continuité. L'administration et l'organisation de projets de recherches politiques nécessitent des talents spéciaux. Elles supposent une forme de compétence qui, les faits le prouvent, est surtout amassée et utilisée sur le plan professionnel par les instituts de recherches politiques.

Les travaux de recherche de longue haleine sur certains problèmes politiques bien définis risquent d'être mal accueillis dans la plupart des universités. Le problème vient en partie de l'attitude du milieu universitaire vis-à-vis de la recherche politique comme telle, en partie de la collaboration requise entre les différentes disciplines et en partie du nombre limité de spécialistes de carrière dont dispose une université. La recherche est un produit important des bonnes universités et de la plupart des carrières universitaires sérieuses. Elle contribue au rôle d'enseignement et d'instruction des universités, de même qu'à la recherche de la science; elle permet de plus aux professionnels d'avancer dans leur carrière. Ce n'est que par hasard et peu souvent qu'elle contribue directement à la solution de problèmes politiques. En pratique, on cherchera souvent à rebuter une orientation vers les questions de politique plus que partout ailleurs, peut-être, dans le secteur des sciences sociales. Plusieurs spécialistes en sciences sociales des universités préfèrent, pour des raisons professionnelles valables, s'en tenir à la méthodologie et à un dialogue esotérique avec leurs confrères. Lorsque leur travail touche à des questions de politique, il doit être traduit et interprété afin d'avoir une valeur directe pour les décisionnaires ou pour l'ensemble de la population. On peut donc dire, et sans risque de se tromper, que la majeure partie des travaux de recherche entrepris par les chercheurs universitaires ont été choisis à cause de l'intérêt particulier qu'ils présentaient pour le chercheur en question et qu'il s'agit plutôt de projets individuels que d'un travail d'équipe sur un sujet donné.

Même s'il était rare dans les universités, le travail de recherche en équipe dans le domaine des sciences sociales le devient de moins en moins. Les bourses du Conseil des arts du Canada, l'aide financière provenant des fondations et d'ailleurs servent, de temps en temps, à financer les travaux de recherche d'universitaires et d'étudiants du niveau supérieur qui collaborent au même projet. Ce sont presque toujours les universitaires qui prennent l'initiative de tels projets et ce sont eux qui, par conséquent, choisissent leur sujet. Il est rare que l'on aborde des questions de politique gouvernementale.

Dans la plupart des universités, les murs qui séparent les différentes disciplines sont encore de belle hauteur, s'ils ne sont pas presque insurmontables. Il n'existe pas de pouvoir central reconnu qui puisse facilement organiser et coordonner un projet de recherche orienté vers un sujet précis, auquel participerient plusieurs départements. Si cet obstacle était moins grave, la recherche universitaire sur les questions de politique devrait en affronter un autre, bien concret. Pour tout projet important sur la politique, il est peu

tion des spécialistes de l'extérieur sont peut-être des avantages aussi importants que la possibilité, pour le personnel, de donner des cours à temps partiel.

Un isolement relatif peut comporter certains attraites pour une institution de recherche et créer un climat favorable à la recherche. C'est peut-être ce facteur qui a amené le *Hudson Institute* à choisir un emplacement plutôt éloigné, à Croton-on-Hudson, même si des conditions d'achat particulièrement avantageuses sont peut-être entrées en ligne de compte. Pour un organisme de recherche orienté vers des questions de politique, tenu de maintenir des contacts nombreux et constants avec le reste du monde, qu'il s'agisse de clients, d'experts-conseils ou de leaders de l'opinion publique, un certain éloignement peut devenir un fardeau, susceptible de peser plus lourdement sur le personnel et sur le budget de l'institution que sur ses visiteurs de l'extérieur.

## RÔLE

Chacun reconnaît qu'il existe un besoin urgent de fournir, dans le contexte d'un grand nombre d'importantes décisions politiques, des renseignements qui permettent de mieux comprendre l'importance du milieu physique et social, de mieux analyser les problèmes en cause et de découvrir et d'évaluer mieux les solutions de rechange. Pourtant, pourquoi faut-il créer une nouvelle institution à caractère particulier? Pourquoi ne pas nous adresser à nos universités, de plus en plus nombreuses et capables d'entreprendre des travaux de recherche? D'autre part, pourquoi ne pas compter sur les services de recherche et d'experts-conseils dont disposent les ministères et les agences des divers gouvernements?

L'auteur a constaté que les universitaires, les fonctionnaires actuels, les ex-fonctionnaires et ceux qui connaissent bien les instituts de recherches politiques s'entendent de façon générale sur les réponses à donner à ces questions. La nature même des recherches politiques, les traditions, les ressources, les objectifs recherchés par les universitaires et la situation des programmes gouvernementaux de recherche en sciences sociales sont tous des facteurs qui entrent en ligne de compte.

La plupart des questions de politique, qu'elles soient de vaste portée, comme le revenu annuel garanti, ou de portée plus limitée, comme la surveillance de la qualité des eaux dans un bassin hydrographique donné, comportent plusieurs aspects et mettent en cause une foule de rapports complexes. Elles peuvent difficilement être bien comprises si on les confie à une seule discipline; on ne peut également les résoudre au moyen d'une seule technique. Pour en bien comprendre tous les éléments il faut souvent en étudier les objectifs et en faire une analyse prolongée, au cours de laquelle plusieurs avenues importantes devront faire l'objet de recherches avant qu'il ne soit possible de tirer des constatations et des conclusions bien intégrées. De tels travaux nécessitent la collaboration de plusieurs disciplines, dont les sciences physiques et le génie, de même que les divers secteurs spécialisés des sciences

Ce point de vue est également partagé par l'*Urban Institute*, qui s'intéresse beaucoup à l'activité des États et des gouvernements locaux. Il accorde au dialogue avec les fonctionnaires de Washington une importance telle qu'elle fait contrepois aux pressions engendrées par la proximité des décisionsnaires. Même s'il a analysé sérieusement l'opportunité de créer des groupes de travail régionaux à caractère permanent, il en est venu à la conclusion qu'il vaut mieux pour le moment créer un groupe important à son centre de Washington. Ceci n'écarte pas la possibilité de créer ailleurs des groupes spéciaux pour des projets particuliers.

La *Rand Corporation* s'est établie il y a vingt-trois ans à Santa Monica, en Californie, pour des raisons qui, elle est prête à l'admettre, sont moins importantes maintenant qu'elles semblaient l'être à l'époque. Rand voulait, en partie du moins, s'assurer la protection de la distance parce qu'elle s'attendait à ne dépendre que d'un seul client établi à Washington. Elle comprenait fort bien qu'il lui fallait se protéger de certains problèmes opérationnels et empêcher que ses revenus ne soient détournés vers des objectifs à court terme et imprévus. Depuis le début, les avantages intellectuels et climatiques de sa situation sur la côte ouest ont certainement permis à l'institut d'attirer un personnel de choix. (Brookings a également songé à établir un bureau sur la côte ouest afin de jouir de contacts intellectuels plus nombreux et d'attirer des chercheurs).

Il y a lieu de se demander si, à l'ère des avions à réaction, la situation géographique peut toujours offrir une protection véritable. On peut également se demander si un emplacement différent ne serait pas avantageux pour Rand, car l'institut pourrait alors communiquer plus facilement et plus fréquemment avec ses clients, qui sont maintenant plus nombreux. Il faut reconnaître que le *Stanford Research Institute* qui est situé sur la côte ouest et dont la clientèle est beaucoup plus dispersée, ne semble pas avoir souffert de sa situation géographique. Il existe entre Rand et un de ses clients, la ville de New York, des rapports nouveaux et différents; Rand a créé dans cette ville une nouvelle organisation qui reste en contact quotidien avec son client.

Comme Rand auparavant, l'Institut de recherche d'Allemagne occidentale sur la politique et la sécurité internationales a choisi délibérément de s'établir à une certaine distance de la capitale fédérale et de la chancellerie qui devait devenir son principal client et appui. Il voulait isoler ses chercheurs des pressions de la capitale et conserver plus facilement un climat universitaire qu'il estimait important pour son travail. D'autre part, l'Institut de recherche danois, établi dans un petit pays, ne croit pas que le fait d'être situé à Copenhague nuise à son indépendance même si, à bien des égards, il fait presque partie du gouvernement.

On a déjà mentionné l'importance qu'attachent certaines institutions à la proximité d'un centre universitaire. Surtout dans le cas d'une nouvelle institution, l'accès à la bibliothèque et au centre d'informaticque, les contacts fréquents et faciles avec le personnel universitaire et le fait d'avoir à sa disposi-

n'a pas d'autres sources de revenu. Aussi longtemps qu'elle peut attirer et garder un personnel renommé et compétent—ce qui est très difficile lorsqu'on sent que son indépendance est trop limitée—une institution peut espérer pouvoir convaincre, avec le temps, les agences avec lesquelles elle traite d'approuver des projets auxquels elles n'auraient pas été favorables au début, ou d'élargir de temps à autre un mandat de façon à ce que l'enquête soit plus utile. Elle peut même espérer amener son client à accepter une publication plus libre ou plus complète qu'il ne l'aurait voulu autrement. Les restrictions évidentes sont peut-être les moins dangereuses. Un danger plus grave, c'est que l'institut lui-même soit amené à pratiquer, même inconsciemment, une autocensure subtile, devant, sans en faire l'analyse délibérée, quelles questions il ne serait pas avantageux de soulever, quelles réponses seraient difficiles à faire accepter.

Il faut reconnaître le facteur limitatif que constitue la dépendance vis-à-vis des contrats, que ce facteur soit toujours évident ou non. Les travaux déjà en cours et les engagements déjà pris à l'égard de certaines solutions politiques et de certains programmes tendent à limiter les possibilités pour l'avenir, et font hésiter les intéressés à payer pour obtenir une évaluation objective de toutes les solutions de rechange qui devraient probablement être étudiées. Ils restreignent l'attention qui serait autrement accordée aux besoins futurs. Ils créent un climat particulier plus favorable aux rapports confidentiels qu'aux rapports publiés. Peu de départements ou d'agences du gouvernement peuvent éviter de tels effets parce qu'ils ont nécessairement un rôle à jouer dans l'application des directives existantes et l'exécution des programmes courants. Une influence bien établie et une bonne renommée permettront à une institution d'affirmer plus d'indépendance face à ces pressions inévitables mais pour que cette renommée soit bien établie, l'institut doit avoir joué depuis très longtemps d'une grande liberté dans le choix de ses projets de recherche; il doit également avoir pu tirer des conclusions objectives et les publier.

#### SITUATION GÉOGRAPHIQUE

*La Brookings Institution*, située à Washington, D.C., refuserait de s'établir ailleurs. Cette institution, véritablement indépendante, considère les contacts personnels et officiels de ses collaborateurs avec les personnalités politiques et gouvernementales de Washington comme un élément indispensable au succès de son travail. À son avis, Washington est un excellent centre de communications pour disséminer, au moyen des media d'information, le résultat de son travail dans l'ensemble du pays. Il s'occupe presque exclusivement de questions qui intéressent le gouvernement fédéral et, par conséquent, n'accorde guère d'importance aux relations avec les gouvernements des États. Même s'il en était autrement, Washington demeurerait probablement le cadre préféré, car les gouvernements des États et les gouvernements locaux y ont souvent leurs propres représentants.

concourent de personnalités et de circonstances, qui lui ont valu un contrat lui accordant une large mesure de liberté, ne se présenterait probablement pas de nouveau. Cette explication est probablement juste. Il est certain qu'il n'existe aucun autre institut de recherches politiques qui, tout en dépendant totalement ou en grande partie de revenus assurés par le gouvernement, jouisse d'aussi vastes ressources et d'autant d'indépendance.

Une part de l'indépendance dont jouit Rand lui est assurée par son contrat, l'autre par la pratique. Son contrat avec l'Aviation lui a permis dès le début de prendre l'initiative quant au choix de ses sujets de recherche sous la rubrique générale de la sécurité nationale. Rand a pu définir la sécurité nationale en des termes assez vastes pour lui permettre d'entreprendre des études plus hardies, plus fondamentales que ce qui aurait été possible dans le cadre des contrats accordés habituellement à des fins plus précises par les agences du gouvernement. Son contrat lui a également permis d'ajouter à ses honoraires une surcharge de 6 p. 100 au moyen de laquelle l'institut a pu financer des programmes de recherche de son choix. Grâce à cet atout, Rand a pu attirer des chercheurs et créer des compétences pour répondre aux besoins futurs. Il est assez paradoxal de constater que, à mesure qu'il s'attirait plus de clients, Rand perdait probablement une certaine mesure de liberté. Ses nouveaux clients, des départements du gouvernement fédéral pour la plupart, ne lui ont pas accordé la même latitude que l'Aviation, signant son premier contrat avec Rand. Rand lui-même a dû s'intéresser davantage à ses débouchés en cherchant à attirer et à garder de nouveaux clients.

Pour plusieurs autres institutions qui dépendent surtout des contrats accordés par le gouvernement, les obstacles à la liberté d'initiative et les pressions qui menacent l'objectivité semblent avoir été plus graves que dans le cas de Rand jusqu'ici. Un des instituts les plus récents, l'*Urban Institute*, a reçu lors de sa création de généreux contrats de trois ans du département du Logement et du Développement urbain et du département de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être. Parce que ces contrats comportent le remboursement des frais, l'institut a dû s'adresser à la Fondation Ford afin d'obtenir une subvention comme fonds de roulement et pour l'achat de matériel de bureau. À mesure que se rapproche la date de renouvellement des contrats, les départements en question analysent sérieusement les résultats obtenus afin de justifier l'octroi d'autres contrats. Il est difficile de déterminer à quel point ils tiendront compte du fait que pendant les deux ou trois premières années de travail d'une nouvelle institution, sa production utile en termes mesurables risque d'être peu élevée même si on a établi une excellente base pour l'avenir.

De façon générale, il est admis que le travail de plusieurs des sociétés consultatives sans but lucratif qui ont servi de Pentagone a eu dans l'ensemble une valeur moindre que celui de Rand en raison des contraintes que lui imposaient leurs « clients ». Il est incontestable que le refus d'accorder un contrat constitue un droit de veto considérable vis-à-vis d'une institution qui

mesure de le faire, sa situation financière lui assure l'indépendance sur plusieurs points importants.

Brookings jouit d'une grande indépendance dans le choix des secteurs qu'il veut aborder. Il est évident que ces choix supposent un effort considérable. La direction et le personnel cherchent à rester officiellement en contact étroit avec les hommes politiques et les hauts fonctionnaires de Washington. Ceci permet d'établir des contacts et d'assurer également que le travail accompli par l'institution demeure pertinent. Toutefois, n'ayant pas à dépendre de contrats, Brookings n'a pas à accepter le point de vue des départements ou des agences quant aux secteurs qu'il devrait étudier et aux projets qu'il devrait entreprendre. L'avis des directeurs de la fondation et leur désir d'appuyer certains projets en particulier ont sûrement une influence sur le choix des sujets, mais il n'en reste pas moins que les fondations ne travaillent pas dans un but intéressé et qu'elles ne risquent pas de se sentir menacées par le résultat des enquêtes. Le président et ses conseillers les plus proches, qui ont le principal rôle à jouer dans la préparation des programmes de recherche de Brookings, peuvent tenir compte des idées émises par le personnel, les fondations, les universitaires, les fonctionnaires et autres personnes. Ceci est utile à un institut qui désire s'assurer qu'il a soulevé de ces questions de politique au sujet desquelles s'imposent une analyse plus fouillée et la présentation de solutions de rechange explicites.

L'indépendance financière de Brookings lui assure également une certaine liberté sur le plan de l'édition. L'institut estime que toutes ses études doivent normalement être publiées et ne consent pas à abandonner ses droits de publication. Il refuse d'entreprendre (ou n'est pas invité à exécuter) des études parrainées par le gouvernement lorsqu'elles comportent des renseignements confidentiels, ou lorsque le département veut se réserver le droit d'interdire la publication. Brookings accorde souvent à une agence du gouvernement pour laquelle il a entrepris des travaux, un délai de soixante jours pour faire ses observations au sujet d'un projet de rapport et permettra même à l'agence de le publier. D'autre part, il ne s'engage pas à accepter les modifications proposées et se réserve, dans des cas semblables, le droit de publier le texte si l'agence ne le fait pas. Brookings accorde beaucoup d'importance à l'édition, estimant que son rôle est celui «d'un analyste et d'un critique indépendant qui s'est engagé à publier le résultat de ses recherches afin de renseigner la population».

A l'autre extrémité du spectre, la *Rand Corporation* tire ses revenus presque exclusivement des contrats qu'elle obtient, et elle en a été tributaire pendant chacune de ses vingt-trois années d'existence. Durant plusieurs années, elle n'a eu de fait qu'un employeur (ou client) et elle tire toujours la majeure partie de ses revenus d'une seule source, l'Aviation américaine. Pourtant, comme en témoignent ses travaux, Rand a joué d'un degré d'indépendance rare dans une situation semblable. On a dit qu'il ne serait pas possible de créer une autre institution comme Rand parce que le même

sur de longues périodes, le personnel propre de l'institut doit avoir une importance numérique suffisante pour réunir les compétences nécessaires à la planification et à l'administration et être capable de trouver, au besoin, l'aide extérieure voulue. De plus, ce personnel doit être en mesure de collaborer, sur le plan professionnel, avec les spécialistes dont les services sont nécessaires. A moins de disposer sur place d'un personnel de recherche suffisant, il est très improbable qu'un institut de recherches politiques puisse élaborer et mettre en œuvre, avec succès, un programme permanent de recherche en ce domaine.

#### FINANCEMENT

Les institutions étudiées au cours de cette enquête ont des budgets annuels d'exploitation s'échelonnant entre la somme de 65 millions de dollars, dont dispose le *Stanford Research Institute*, et une somme de moins de \$250,000, pour l'*Institute for Strategic Studies*. Leurs sources de revenus sont variées: ces revenus proviennent en totalité ou en partie du secteur gouvernemental ou du secteur privé et sont assurés exclusivement par des contrats, dans certains cas, alors que dans d'autres cas ils se composent de dons, de subventions accordées par des particuliers, des sociétés et des fondations, ce qui peut exclure entièrement ou en grande partie les revenus obtenus par contrat.

Bien entendu, le *Stanford Research Institute* ne consacre qu'une partie de ses travaux aux recherches politiques et une part de son énorme budget annuel sert à financer des travaux de recherche technique et scientifique et des projets entrepris à forfait pour des sociétés privées. La *Rand Corporation* consacre toutefois presque tout son budget de 25 millions de dollars à des travaux de recherches politiques.

Il y aurait lieu de croire que les sources de revenu d'une institution et son degré de sécurité financière déterminent dans une large mesure le choix de ses projets, son attrait pour les chercheurs compétents et même son efficacité. La preuve en est faite. Parmi les institutions qui ont fait l'objet de l'enquête, la plus libre, tant parce que ses revenus lui sont assurés que parce que leurs sources sont neutres, est la *Brookings Institute*. Une dotation considérable lui a fourni un lieu de travail attrayant et plus d'un quart de ses revenus annuels courants. Près de la moitié des revenus annuels requis lui viennent de subventions et de contributions provenant de fondations, de sociétés et de particuliers. Environ 15 p. 100 de ses revenus lui viennent de la vente de ses publications, de colloques et d'autres redevances; les contrats du gouvernement ne représentent que 10 p. 100 de ses revenus. Cette situation lui permet de choisir avec soin les études qu'il entreprend à forfait.

Pour conserver cette situation financière intéressante, il faudra, bien entendu, que Brookings continue à donner un rendement suffisant aux yeux de ceux qui soutiennent bénévolement l'institut. Aussi longtemps qu'il est en

personnel. Si tel est le cas, des organismes comme Rand, qui compte 550 spécialistes, et le *Stanford Research*, qui en a deux fois plus, ont largement dépassé la limite. Par contre, le *National Bureau*, qui n'a que quatre spécialistes à temps complet en guise de complément, se trouverait bien au-dessous de ce niveau s'il avait adopté la méthode interdisciplinaire. Ceux qui ont fait l'expérience de cette dernière méthode et la considèrent comme indispensable pour les recherches politiques modernes conviennent que le principe de la masse critique s'applique effectivement mais diffèrent sensiblement d'opinion quant à son niveau absolu. À l'*Urban Institute*, on pense fixer à 100 spécialistes la masse critique à observer pour assurer la stimulation réciproque. Brookings, qui compte quatre-vingt-quinze spécialistes, estime dépasser prudemment le niveau critique. L'Institut de Munich, dont le personnel spécialisé est de trente-cinq membres, fixe le niveau idéal à deux fois ce nombre. En revanche, *Resources for the Future*, qui possède une fiche de productivité reconnue de plus de quinze ans, semble satisfait de son chiffre actuel de vingt spécialistes. Il y a des raisons de croire que Rand, en dépassant le chiffre de 500, a atteint le point d'ampleur où les contacts interdisciplinaires deviennent difficiles et que, malgré ses efforts pour surmonter cet obstacle, il est contraint, en raison même de ses dimensions, d'envisager des méthodes administratives qui seraient autrement peu souhaitables. L'auteur est donc porté à conclure que, dans le cas d'un personnel vraiment multidisciplinaire, il est déraisonnable de s'attendre à des avantages véritablement interdisciplinaires si l'on ne dispose pas d'un noyau central comprenant moins de vingt-cinq spécialistes.

La plupart des organismes dont il est question ne comptent pas uniquement sur leur propre personnel pour répondre à leurs besoins anticipés de compétence et de savoir et s'assurer en chaque discipline les équipes nécessaires à la réalisation de leurs programmes de recherche. D'un côté, on a des organismes spécialisés, tel le *National Bureau*, qui savent fonctionner avec un personnel permanent très restreint, en confiant une bonne partie de leurs travaux de recherche, à forfait ou à titre d'appui, à des universitaires de l'extérieur choisis pour leur compétence. De l'autre côté, Rand, fort de ses 550 spécialistes, et l'*Urban Institute*, qui vise à en compter 200, entendent, chose exceptionnelle, réaliser presque tous leurs projets sans aucune aide extérieure.

La plupart des autres instituts que nous avons étudiés allient une assez vaste gamme de compétences intérieures et l'apport d'un personnel universitaire extérieur travaillant soit à temps partiel, soit à titre provisoire, et fournissant les lumières et la maîtrise qui font défaut. Ainsi, Brookings a pour pratique d'affecter, dans ses services d'économique et d'administration publique, environ la moitié de ses fonds de rémunération à la rétribution d'un personnel extérieur, dont certains membres sont autorisés à faire une partie de leurs travaux à l'institut. Étant donné que les programmes de recherches politiques exigent une planification et la collaboration d'une équipe, parfois

les nominations aux emplois d'été parmi le personnel, les conférences et les colloques, les arrangements conclus avec les consultants, ainsi que la publication de comptes rendus non confidentiels.

A l'espoir de publier, il faut rattacher étroitement le désir, chez de nombreux membres du personnel, d'être en mesure de choisir au moins quelques-uns de leurs projets de recherche et d'exercer une influence sur le programme de recherche de l'institut. Même le *Stanford Research Institute*, tout orienté qu'il est vers la commercialisation, offre à ses spécialistes les délais et les ressources voulus pour l'exécution de travaux de recherche de leur propre choix. Dans la plupart des instituts (notamment chez Rand et Brookings), l'établissement du programme de recherche se fait sensiblement en fonction des avis et propositions du personnel.

Fait à remarquer, la plupart des institutions fondées après la dernière guerre et que nous avons étudiées ont un personnel multidisciplinaire. Tablant sur l'expérience acquise au cours de la guerre par les équipes de recherche, Rand a innové avec sa méthode interdisciplinaire, laquelle, du reste, a été adoptée par l'*Urban Institute*, l'*Institute for the Future*, Stanford, le *Hudson Institute*, l'*Institute for Defence Analyses*, l'Institut de Munich et, à un degré moindre, par *Resources for the Future*. Un personnel multidisciplinaire réunit d'ordinaire des économistes et des statisticiens, ainsi que, en nombre plus restreint, des spécialistes en sciences politiques, des sociologues, des historiens, des mathématiciens, voire des juristes, des spécialistes en administration publique, des physiciens, des biologistes, des ingénieurs, des urbanistes et des architectes. Au début, Rand ne comptait que des physiciens, des ingénieurs et des mathématiciens, mais l'organisme n'a pas tardé à leur adjoindre un personnel qualifié de sociologues, ainsi que quelques spécialistes des humanités.

Sauf dans les cas des organismes qui, comme le *National Bureau*, n'ont qu'un champ d'intérêt scientifique très spécialisé, l'existence d'une gamme étendue de spécialités semble favoriser l'amplification du programme de recherches politiques. Toutefois, même ceux qui ont tenté les plus grands efforts en ce sens s'accordent à dire que la méthode interdisciplinaire assure difficilement le niveau souhaité d'efficacité. Même Rand, qui met surtout l'accent dans ses projets sur la méthode interdisciplinaire, a trouvé plus pratique d'organiser son personnel suivant le groupement traditionnel des disciplines. Il n'empêche qu'on peut rencontrer, au département de l'économie, un physicien, un mathématicien ou un philosophe, et l'on n'en tente pas moins d'abaisser, à l'institut, les barrières qui séparent les disciplines au sein de l'université. On s'en tient de même à un système d'appréciation interdisciplinaire; aussi arrive-t-il fréquemment que certains membres du personnel agissent comme examinateurs ou censeurs, alors même que leur propre discipline n'est nullement représentée dans les travaux à juger.

Au caractère multidisciplinaire du personnel il faut rattacher la question de savoir s'il existe une « masse critique » quant à l'importance numérique du

donner des cours à l'université ou fournir leurs services en tant que fonctionnaires détachés. Dans la plupart des autres organismes étudiés, les membres du personnel permanent n'enseignent guère ou pas du tout à temps partiel, même si l'on souligne souvent l'intérêt des contacts officiels et officiels avec le monde universitaire. Ainsi, on estimera souvent avantageux le fait de résider à proximité d'un campus universitaire. C'est du reste ce facteur qui a précisément déterminé le choix de l'emplacement de l'*Institute for the Future* (qui collabore étroitement avec l'Université Wesleyan), de l'Institut de Munich, de Rand et de la *Stanford Research*.

Tout comme son confrère universitaire, le spécialiste de l'institution éprouve souvent l'obligation de « publier ». La plupart des organismes étudiés ici considèrent la possibilité de publier comme un avantage sans lequel on ne pourrait attirer ni retenir des éléments de haute valeur. Le fait de publier les résultats des travaux soit sous la signature des membres du personnel, soit sous celle de conseils ou d'universitaires embauchés par contrat, comporte parfois l'avantage supplémentaire de ne pas obliger l'Institut à s'engager. Ainsi, Brookings stipule que chaque étude publiée par elle « constitue un exposé compétent, scientifique portant sur un sujet digne d'intérêt public; l'Institut lui-même ne prend pas position sur des questions politiques ». En plus de publier les résultats de leurs recherches sous la signature des membres de leur personnel, maintes institutions encouragent ces derniers à fournir des articles à des revues savantes. Plus d'une, y compris Brookings, Rand et l'Institut national, distribue fréquemment des tirés à part de ces articles.

Il est indispensable de maintenir des normes rigoureuses de recherche, aussi bien pour les membres du personnel, qui cherchent à maintenir ou à assooir leur réputation dans le monde universitaire, que pour l'Institut, dont l'efficacité s'accroît, naturellement, dans la mesure où il a le respect des spécialistes, universitaires ou autres. Aussi, Brookings, Rand et plusieurs autres instituts insistent-ils beaucoup sur les méthodes qu'ils ont élaborées pour assurer le maintien de normes élevées et vérifier la rigueur scientifique. Brookings soumet au préalable, toutes ses publications à des comités de lecture composés de membres de son propre personnel et de consultants de l'extérieur. Rand tient à son régime d'appréciation, en vertu duquel chaque étude ou compte rendu est soumis à un examen critique par des membres du personnel étrangers au projet. De fait, les censeurs décident de l'opportunité de publier un compte rendu ou de le soumettre au client. La compétence en tant que censeur est l'un des critères de rendement qu'on applique aux membres du personnel lorsqu'il s'agit de décider de leur rémunération. On a bien raison d'insister sur la qualité du travail des spécialistes. Si Rand et Brookings ont à ce point réussi à attirer un personnel et des consultants de haute valeur, puis à influencer les décisions politiques, c'est pour une bonne part à cause du respect qu'on leur accorde dans les milieux universitaires. Rand a délibérément recherché ce respect, tant par la qualité de ses travaux que par la réputation que lui ont valu, chez les universitaires,

grand nombre de savants que la plupart de ses homologues. A l'Institut danois, le conseil régissant la recherche sociale se compose entièrement d'universitaires et de fonctionnaires; il approuve des projets, mais le directeur a l'entière responsabilité, sur les plans scientifique et administratif, de l'organisation et de l'exécution du travail.

Le conseil d'administration ou de direction de la plupart des instituts de recherches politiques comme de tout organisme qui compte durer et qui prétend à l'efficacité, joue un rôle important. C'est lui qui veille à maintenir la réputation et le prestige de l'institut par le choix prudent de son président, auquel il fournit un appui et des avis judicieux. C'est lui aussi qui doit faire face à toute menace de nature à compromettre l'indépendance et l'objectivité que l'institut veut s'assurer dans la poursuite de ses travaux. Peut-être ces aspects de son rôle sont-ils plus déterminants que toutes ses démarches pour obtenir un appui financier ou se donner des directives.

LE PERSONNEL

Le personnel spécialisé des instituts de recherches politiques qui font l'objet de notre étude a ceci de caractéristique qu'il se compose d'universitaires qui ont choisi, du moins pour l'instant, de consacrer leurs énergies aux recherches politiques. Il s'agit tantôt d'une orientation définitive, tantôt d'une étape de leur carrière. Dans ce dernier cas, on est en présence, le plus souvent, de débutants qui comptent retourner à l'université parfaire leurs études spécialisées. Certains d'entre eux s'acheminent, consciemment ou non, vers la fonction publique, tandis que d'autres, peu nombreux, sont d'anciens fonctionnaires. Le va-et-vient entre l'institut Brookings et la fonction publique, particulièrement aux échelons supérieurs, est plus considérable que dans les autres cas. Quant à Rand, ce fut un milieu de formation pour nombre de fonctionnaires.

Il importe beaucoup à de nombreux membres du personnel de maintenir leurs relations et leur rang dans le monde universitaire, qu'ils aient ou non l'intention d'y retourner. La classe et le prestige qu'on reconnaît aux spécialistes sont recherchés même par ceux qui ne songent pas à rentrer dans le milieu universitaire. Ces derniers n'en sont pas moins des spécialistes quant à leur orientation lorsqu'ils optent pour la recherche axée sur la politique et pratiquée dans une atmosphère propice, au lieu de se lancer dans la recherche en méthodologie et en théorie pure au sein d'un milieu universitaire.

D'aucuns préfèrent s'abstenir de tout enseignement, tandis que d'autres préfèrent allier l'enseignement et la recherche politique. En ce qui concerne le personnel de Rand à Santa Monica, il a la faculté d'enseigner à temps partiel. A l'Institut national danois, l'enseignement est le fait de la majorité, qui y voit une source d'appoint augmentant l'attrait des postes offerts par l'Institut par rapport aux emplois d'universitaires ou de fonctionnaires. L'Institut national du Royaume-Uni n'offre pas d'échelles de rémunération assez élevées pour attirer des chercheurs chevronnés, ceux-ci devant, par conséquent,

*Resources for Tomorrow* procède à peu près de la même manière, tandis que l'*Urban Institute* admet aussi au sein de son conseil des représentants des corps judiciaires, des associations internationales et d'autres institutions de recherche s'intéressant aux affaires publiques, telle Brookings. L'*Institute for the Future* cherche, en dernière analyse, à constituer un conseil composé de cinq représentants du monde des affaires, de cinq universitaires, de cinq agents des milieux syndicaux, de cinq fonctionnaires et de cinq représentants du public en général.

L'institut Brookings, qui tient énormément à maintenir son indépendance et son objectivité, tant en apparence qu'en fait, ne peut, d'après son règlement, accepter de fonctionnaires au sein de son conseil. Le *National Bureau of Economic Research* et la *National Planning Association*, organismes civiques plus largement représentatifs, ont un conseil qui reflète ce caractère. Le conseil du *National Bureau* comprend des représentants nommés par des universités et d'autres institutions, y compris les syndicats. La N.P.A., quant à elle, compte des représentants de nombreuses régions, divers intérêts y ayant des porte-parole.

Les institutions du Danemark et de Munich ont toutes deux de étroites relations avec l'État. C'est ce dont témoigne la composition de leurs conseils de direction; dans le cas de l'Institut danois, le conseil comprend une majorité de fonctionnaires auxquels sont associés des représentants d'universités, tandis que, dans le cas de Munich, il se compose non seulement de fonctionnaires fédéraux, mais aussi de représentants de chacun des principaux partis. Le *National Institute of Economic and Social Research*, dont les liens avec l'État sont d'une nature plus subtile, a un vaste conseil composé de 18 membres, éminents représentants des cadres supérieurs, qu'il s'agisse de l'État, des universités, du monde professionnels ou des milieux d'affaire.

Le directeur général de chaque institut, qui porte d'ordinaire le nom de président, aux États-Unis, et de directeur, en Europe occidentale, est celui qui joue le rôle primordial dans la plupart des institutions étudiées. Certes, les conseils ont le dernier mot en ce qui concerne les budgets, l'approbation globale des champs d'action de l'institut de recherche, ainsi que les directives touchant le personnel et les postes supérieurs; néanmoins, c'est le président ou le directeur qui, en vertu de son droit d'initiative, de sa participation quotidienne à l'administration, de ses responsabilités quant au recrutement et aux normes de rendement, détermine véritablement l'orientation, donne le ton et, dans une grande mesure, dicte le niveau d'efficacité de l'institution. Dans la plupart des organismes étudiés, les membres du conseil ne s'occupent ni de la planification ni de l'exécution de projets de recherche, pas plus qu'ils n'en révisent les conclusions avant leur publication. Il existe toutefois une exception: au Bureau national de la recherche économique, le conseil crée, parmi ses membres, des sous-comités chargés de lire attentivement chaque rapport avant qu'on en autorise la publication. Son travail s'oriente, évidemment, vers la spécialisation; du reste, le conseil de cet organisme compte un plus

gramme concret de colloques destiné aux dirigeants d'entreprises, aux notables et aux spécialistes de la recherche.

#### ORGANISATION

Aux Etats-Unis, les organismes de recherches politiques sont le plus souvent des sociétés sans but lucratif, organisées par des particuliers et constituées en société sous l'empire des lois d'un Etat ou du district de Columbia. Il en est de même également des organismes qui, comme Rand, l'*Urban Institute* et l'*Institute for Defence Analyses*, ont été créés par l'initiative de l'Etat et financés, en tout ou en partie, par des contrats de l'Etat. Parmi ceux qui ont fait l'objet de cette étude, seule l'Académie nationale des sciences (qui ne se consacre pas entièrement aux recherches politiques et dont la création remonte au siècle dernier) a été constituée en vertu d'une loi du Congrès. En Europe, l'Institut national danois de la recherche sociale a été créé aux termes d'une loi du parlement danois; toutefois, le *National Institute of Economic and Social Research* et l'*Institute for Strategic Studies* sont, tous les deux, des sociétés sans but lucratif constituées aux termes de la Loi sur les sociétés.

Fait à signaler, la haute direction et la responsabilité de ces corps constitués appartiennent, en fin de compte, à leurs conseils d'administration, auxquels on donne le plus souvent, aux Etats-Unis, le nom de bureaux des gouverneurs (*board of trustees*). Comme le conseil ne se réunit au complet que rarement pendant l'année, tenant tantôt deux réunions, tantôt quatre, il existe ordinairement un comité exécutif, qui assure la relève administrative et directionnelle entre les réunions officielles soit par téléphone. Dans certains cas, comme chez Brookings et Rand, où l'on doit administrer des fonds importants, il existe aussi un comité des finances.

Seul un petit nombre des organismes étudiés sont des sociétés à buts non lucratifs, par exemple le *Hudson Institute*, l'Académie nationale des sciences et l'*Institute for Strategic Studies*. Dans d'autres cas, les membres du conseil sont aussi membres de la société, de sorte que les conseils demeurent invariables. Un simple examen des listes de membres des conseils révèle que ces organismes ont attiré dans leurs rangs, aux Etats-Unis, maints citoyens éminents et remarquables par leur sens civique. Si l'appartenance à ces conseils comporte des responsabilités et une somme considérable de travail non rémunéré, elle constitue, en guise de compensation, une façon de savoir des plus prestigieuses. Soit de par leur constitution, soit en vertu de l'usage, plusieurs organismes ont des règles qui assurent, au sein des conseils, une représentation équilibrée. Ainsi, la *Rand Corporation* choisit les membres de son conseil pour un tiers parmi les hommes d'affaires éminents, pour un autre tiers chez les universitaires et chercheurs de grand mérite, et pour un dernier tiers parmi des notables réputés pour leur sens civique.

*Stanford Research Institute* et *l'Institute for the Future* et d'autres, qui comptent beaucoup sur les contrats accordés par le secteur privé, font face également à des restrictions en matière de publication.

L'édition vise plus d'un objectif. Elle offre, évidemment, un moyen de présenter les résultats des programmes de recherche aux décideurs, au public, à ceux qui font l'opinion. Elle permet de débayer le terrain en préparation des choix politiques à prendre ultérieurement. Elle fournit ainsi un apport précieux au dialogue qu'il convient d'établir. L'édition comporte aussi d'importants avantages secondaires. Elle donne aux membres du personnel de recherche une aide indispensable pour le déroulement de leur carrière et leur réputation professionnelle, tout comme pour les spécialistes des milieux universitaires. Du point de vue de l'institut et du personnel, elle est la pierre de touche du travail accompli et un stimulant constant à la rigueur scientifique.

Parmi les instituts étudiés, quelques-uns organisent pour diverses raisons des ateliers de travail, des colloques et des conférences. Ces réunions peuvent être de simples étapes dans la planification d'un projet ou dans l'évaluation de ses résultats. Dans d'autres cas, elles représentent une manière de communiquer avec les personnes intéressées, soit dans les milieux universitaires soit au sein de la fonction publique. Le but visé consiste parfois, du moins en partie, à assurer le recrutement ou à obtenir l'occasion d'apprécier les qualités ou d'éveiller l'intérêt d'éventuels membres du personnel et d'universitaires comme conseils. À ses tout débuts, *Rand* a organisé des colloques dans le dessein précis d'établir sa réputation auprès du monde universitaire et d'exposer sa mission et ses méthodes. Quels que soient ses motifs, cette activité joue, comme la diffusion de publications, un rôle complémentaire en accentuant l'influence, sur les décideurs, des travaux exécutés par l'institut.

Quelques-uns de ces organismes de recherches politiques entreprennent des programmes encore plus vastes d'éducation et d'appui à la recherche extérieure. Comme il sied à une institution ayant eu jadis le rang d'université, *Brookings* met en œuvre un programme plus étendu, en ce sens, que les autres institutions dont il est question. Elle invite à son bureau central des personnes du secteur privé, auxquelles elle expose en détail le fonctionnement des services de la fonction publique. Elle organise des visites à l'intention des fonctionnaires, qui sont mis au courant directement de la teneur des rapports ayant trait aux activités du secteur privé, ainsi qu'aux problèmes et opinions relevés dans ce milieu. Elle a adopté des dispositions permettant aux chercheurs de l'extérieur d'exécuter, sous son égide, des travaux précis de recherche au sein de la fonction publique et, inversement, permettant aux fonctionnaires de faire un stage, plus ou moins long, chez *Brookings* pour effectuer des recherches intéressant soit l'auteur lui-même, soit son ministère. Tout comme *Rand*, *Resources for the Future* et *l'Urban Institute*, elle a prévu un programme de bourses. Le *Hudson Institute* a aussi mis sur pied un pro-

pour le compte de l'Administration du port de New York, les programmes de formation ouverte pour l'*Office of Economic Opportunity*, de même que le logement, les transports et les problèmes urbains en général, les régimes de soins médicaux et l'évaluation des programmes d'éducation. Ses objectifs liés à la sécurité nationale l'ont amenée, avec les années tout comme l'*Institute of Defence Analyses*, à étudier les forces économiques et politiques à l'œuvre dans les pays étrangers, ainsi que la politique étrangère. À ses yeux, ses champs d'intérêt et d'action se définissent moins en fonction des sujets étudiés que des possibilités d'approfondir les questions d'intérêt public par une méthode multidisciplinaire d'analyse de systèmes et de pondération d'options, méthode qui, depuis plus de vingt ans, se révèle remarquablement appropriée à l'exploration de zones d'incertitude fort complexes.

Par leurs objectifs, leurs techniques et la nature des travaux entrepris, le *Hudson Institute* et l'*Institute for the Future* rappellent la société Rand, avec laquelle ils ont des liens de famille depuis leur création. Tout comme la *Rand, Hudson* a consacré le plus clair de ses travaux à des projets de caractère politico-militaire se rattachant aux questions de sécurité nationale. De plus, il a entrepris des études sur l'éducation, les programmes de lutte contre la pauvreté et l'expansion économique régionale, dans ce dernier cas surtout à l'étranger. Ses travaux de prospective, vulgarisés par l'ouvrage intitulé *The Year 2000: A Framework for Speculation*, ont suscité beaucoup d'attention et auront probablement une suite.

#### AUTRES CHAMPS D'ACTIVITÉ

Si la recherche constitue le premier et principal objet de la plupart des organismes visés par la présente étude, tous ont également d'autres domaines d'activité importants. Parmi ces derniers, citons l'édition, qui est certes le plus commun. Pour beaucoup, notamment *Brookings, Resources for the Future, National Bureau of Economic Research, National Institute of Economic and Social Research*, l'édition représente un moyen capital d'influence réelle. *Brookings* publie jusqu'à quinze ou vingt livres par an; *Resources* en fait autant. Quant à Rand, elle en publie une douzaine, sans compter plusieurs centaines de rapports, de mémoires et de communications. Le *National Institute of Economic and Social Research* fait paraître, en moyenne, un ouvrage d'importance par année, ainsi que des mémoires et des communications, des tirés à part d'articles rédigés par des membres de son personnel, en plus de sa revue trimestrielle, «*Economic Review*». L'*Institute for Strategic Studies* doit en bonne partie sa réputation à la qualité de ses publications, tant régulières que spéciales.

Dans certains cas (notamment pour ce qui est du *Research Institute for International Politics and Security* et de l'*Institut national danois de recherche sociale*), cette activité semble avoir une importance moindre. Il en est surtout ainsi en ce qui concerne les organismes qui ont des attaches financières et fonctionnelles étroites avec un ou plusieurs ministères. De même, le

récemment exécutés, citons la gigantesque série ayant trait aux finances publiques et à la fiscalité (qui avait pour but de clarifier des questions touchant les finances, tant du gouvernement central et des Etats que des municipalités); une autre sur l'économie sociale (amorcée par une analyse de la pénurie de médecins); une autre encore sur l'économie des milieux urbains, l'économie du travail et les marchés de main-d'œuvre, ainsi qu'un programme de recherche sur la politique des transports. Les travaux portant sur l'action du gouvernement et l'administration publique ont eu, comme nous l'indiquions plus haut, une grande importance pour la naissance et les débuts de *Brookings*. Si leur importance a quelque peu diminué par rapport à l'ensemble des travaux, elle est cependant loin d'être négligeable. Parmi les réalisations récentes de cet organisme, on relève des études sur le processus législatif, la direction et la gestion au sein de la fonction publique, les tribunaux et l'exercice de la fonction judiciaire, ainsi que sur les partis politiques, le public et des questions d'intérêts public. *Brookings* a consacré récemment une bonne partie de son activité, dans le domaine de la politique étrangère, à l'aide extérieure des Etats-Unis et à leurs relations avec les pays en voie de développement. Les faits révèlent que le programme de recherche de cet organisme a pris, avec le temps, une orientation toute différente, dictée par les conclusions auxquelles il en est venu au sujet des domaines le plus propres à intéresser, à moyen et à long termes, les responsables des décisions politiques, par les goûts et les capacités de son personnel et par la possibilité d'obtenir un appui financier pour entreprendre des études particulières.

Etant donné ses origines et la provenance principale de ses fonds, obtenus d'un contrat passé avec l'Aviation américaine, la *Rand Corporation* a le plus clair de sa contribution passée de la *Rand Corporation* concerne la sécurité nationale. Celle-ci a été définie, heureusement, en termes si larges jusqu'ici que cet organisme a pu œuvrer dans des champs aussi divers que la théorie économique, la théorie de l'organisation, la mesure des comportements envers l'assistance sociale, ainsi que les relations entre les options sociales et les valeurs personnelles. Des études ont été effectuées plus récemment, grâce aux fonds propres de cette société, sur la mise en valeur des ressources hydrauliques, le transport urbain, la structure des salaires et la pénurie d'enseignants, ainsi que sur les systèmes de traitement des données utilisés par les Etats et les administrations municipales, etc. A l'heure actuelle, Rand s'engage à fond dans le champ des problèmes intérieurs, où elle voit d'importantes contributions à faire par l'application de ses techniques particulières (comme l'analyse des systèmes) à des problèmes complexes, mal compris et hautement interdépendants, découlant de la dispersion de l'autorité entre plusieurs paliers de gouvernement.

En vertu d'un contrat conclu avec la ville de New York, la société a rassemblé un nombreux personnel dans le but précis d'exécuter un vaste programme de recherche portant sur la santé, le logement, l'ordre public et la protection contre l'incendie. Elle a étudié la planification du transport aérien

de l'Institut national du Danemark, est un ancien membre du cabinet du chancelier, ce dernier fournissant les fonds de l'Institut.

Tous ces organismes doivent le jour au fait qu'on a reconnu, soit au niveau de l'Etat, soit parmi les citoyens, la nécessité d'un apport considérable de données et d'études méthodiques en vue de la compréhension des problèmes complexes auxquels font face, de nos jours, l'Etat et les électeurs. Ce phénomène s'est accompagné, dans chaque cas, de la reconnaissance, implicite ou explicite, du principe selon lequel l'exécution de ces recherches et analyses politiques ne saurait être mieux assurée que par des organismes spécialisés présentant la gamme voulue de compétences et exemples, d'une part, de liens trop étroits avec les problèmes opérationnels, ainsi que, d'autre part, de la méfiance qu'on rencontre souvent dans les milieux universitaires ordinaires à l'endroit de la recherche axée sur la décision politique.

#### TRAVAUX DE RECHERCHE DE CES ORGANISMES

Les questions de politique gouvernementale touchent ou peuvent toucher, aujourd'hui, presque tous les aspects des relations qui existent entre l'homme et la société dont il est membre, et de celles qui l'unissent à son milieu physique. Les recherches politiques ne présupposent donc pas de limites précises ou étroites. Rien de surprenant si les organismes actuellement étudiés connaissent une activité extrêmement diversifiée ou si chacun d'eux ne s'est consacré qu'à une partie des tâches qui constituent l'ensemble possible de son champ d'action.

Même les sous-secteurs du champ global d'action peuvent embrasser beaucoup de terrain et comporter des ramifications qui permettent difficilement de se confiner dans les limites précises. En conséquence, des organismes à but particulier, comme l'*Urban Institute*, *Resources for the Future*, le *National Bureau of Economic Research*, l'*Institute for Defence Analyses*, la *National Academy of Sciences* et le *Research Institute for International Politics and Security*, représentent une grande diversité de domaines. On ne s'étonne pas que l'*Urban Institute* en vienne à s'occuper de questions d'emploi et de revenu, de logement, de financement municipal, d'ordre public, d'éducation, ainsi que de politique nationale en matière d'urbanisme. De même, l'objet propre de *Resources for the Future* ramène tout naturellement à se pencher d'abord sur des questions relatives à la gestion des ressources hydrauliques, des ressources énergétiques, ainsi qu'à l'utilisation du sol, puis sur les nombreuses ramifications liées au maintien de la qualité de l'environnement et, enfin, sur l'économie urbaine.

Parmi les institutions dont nous faisons état, *Brookings*, *Rand*, *Hudson* et l'*Institute for the Future*, sont celles qui étendent le plus leurs champs d'intérêt. *Brookings* fait actuellement de la recherche dans trois secteurs: économie, affaires de l'Etat et politique étrangère. Le plus important d'entre eux pour ce qui est des moyens mis en œuvre et de la production est celui des études économiques. Pour illustrer certains travaux de caractère économique

conséquence naturelle des études et des conclusions de la commission Paley. Intéressé d'abord par les ressources naturelles au sens étroit et classique, il a élargi ses horizons pour embrasser les aspects physiques et certains aspects sociaux de la qualité de l'environnement.

Les trente ans du *National Institute of Economic and Social Research* de Grande-Bretagne en font le plus vénérable de tous les organismes de l'Europe de l'Ouest examinés dans la présente étude. Il doit son existence au sentiment éprouvé par un groupe d'économistes distingués que l'accent mis sur la théorie devait trouver son pendant dans une recherche appliquée plus poussée. Avec les années, l'institut a fait porter un effort croissant sur le plan macroéconomique (on songe en particulier à ses prévisions économiques à court terme, fort estimées) complété par des études en nombre accru consacrées à des questions économiques et sociales particulières (aménagement urbain, par exemple).

L'*Institute for Strategic Studies*, également à Londres et maintenant vieux de onze ans, est né de la conviction de nombreux spécialistes de la défense et universitaires que les décisions stratégiques de l'Occident sont trop lourdes de conséquences pour être laissées aux seuls gouvernements. Également, d'un désir de rattraper sur le plan des moyens intellectuels affectés à ce domaine une partie du retard de l'Europe occidentale sur les États-Unis. De tous les organismes étudiés, l'institut d'études stratégiques est le seul dont l'orientation soit vraiment internationale, bien que d'autres (*Rand* et *Resources for the Future*, par exemple) aient effectué des travaux à l'étranger et que d'autres encore (par exemple l'Académie des sciences américaine et le *National Bureau of Economic Research*) comptent des étrangers parmi leurs membres ou au sein de leur conseil de direction.

L'*Institut national danois de recherche sociale*, établi lui aussi il y a onze ans, est un modèle d'institut spécialisé en recherches politiques, bien qu'il présente un caractère particulier. Il est né du besoin éprouvé par le gouvernement danois, plus précisément le ministère du Bien-être social, d'obtenir des données détaillées pour l'aider à formuler ses programmes, et de la constatation qu'un organisme entièrement intégré au ministère ne saurait répondre convenablement à ce besoin. Son fondateur, et le seul directeur qu'il ait eu, a quitté le ministère pour le créer. Comme l'Aviation américaine dans le cas de la Rand, le ministère a été son principal client.

Des facteurs semblables ont entraîné la création à Munich de l'*Institut d'études de politique internationale et de sécurité*. On a ressenti le besoin d'un organisme qui sache appliquer des connaissances et des méthodes interdisciplinaires à l'étude de questions de politique étrangère et de stratégie, pour en faire bénéficier principalement le gouvernement fédéral de l'Allemagne de l'Ouest. L'institut a été conçu par un groupe de particuliers qui, agissant à titre personnel, en ont demandé la création au gouvernement fédéral. Détail intéressant, le directeur de l'institut, tout comme dans le cas

compter sur *Analytic Services Inc.* (ANSER), à qui elle a également confié des travaux de recherche, et sur d'autres sociétés à fins non lucratives telles que la *Systems Development Corporation* (transformée récemment en société commerciale) et *MITRE*, qui ont assuré des services de soutien technique et d'un administratif. L'Armée dispose de la *Research Analysis Corporation* et d'un groupe de recherche à contrat détaché du *Stanford Research Institute*. La Marine compte sur le *Centre for Naval Analysis* et le ministère de la Défense sur l'*Institute for Defense Analyses*, décrit à l'appendice III. Certains de ces organismes n'effectuent pas de recherches politiques proprement dites, s'employant plutôt, sous la direction de leurs clients, à résoudre des problèmes techniques et opérationnels. Avec les ramifications de la défense et des approvisionnements de défense de l'après-guerre, cette orientation a parfois donné lieu à des travaux de recherche et d'analyse au niveau politique. L'*Institute for Defense Analyses*, par exemple, qui était au départ une agence de soutien technique, a élargi son champ d'action pour devenir le principal organisme consultatif du cabinet du secrétaire de la Défense.

Le *Hudson Institute*, l'*Urban Institute*, l'*Institute for the Future* et *Resources for the Future* représentent une nouvelle génération d'instituts de recherches politiques. Ils incarnent, chacun à sa façon, la conviction que certains des problèmes les plus complexes qu'affronte aujourd'hui la société nord-américaine et qu'elle devra résoudre au cours des prochaines décennies céderont aux attaques de la recherche multidisciplinaire et des méthodes de l'analyse des systèmes. L'*Urban Institute* est issu du Groupe de travail sur les villes qui, créé en 1964 par la Maison blanche, a souligné le besoin de travaux de recherche sur les problèmes urbains. Le président Johnson, convaincant que son nouveau département de l'Habitat et de l'Urbanisme avait besoin de son propre homologue de la *Rand Corporation*, demanda à un groupe de citoyens éminents d'en constituer un.

Le *Hudson Institute* et l'*Institute for the Future* s'inspirent encore plus directement de la *Rand*. Il ne serait pas faux de dire que la création de l'*Institut Hudson*, il y a une huitaine d'années, fut l'œuvre personnelle d'Herman Kahn, qui voulait ouvrir à de plus vastes horizons certains des principes et méthodes de la *Rand*. Au lieu, comme cette dernière, de s'attacher principalement aux armes et aux systèmes d'armements, il désirait aborder le champ plus large des questions sociales et politiques à longue échéance. L'*Institute for the Future*, de création encore plus récente, a été mis sur pied par des hommes d'affaires (*National Industrial Conference Board*) qui entendaient obtenir par la recherche de meilleures prévisions susceptibles de fonder les grandes décisions dans le monde des affaires. Après avoir consulté la *Rand Corporation*, ils finirent par participer à la création d'un organisme qui consacre ses travaux de recherche et d'analyse à l'avenir, à moyen et à long terme, afin de faciliter les grandes décisions publiques et privées.

*Resources for the Future* est le plus ancien des quatre instituts précités. Fondé en 1952, principalement sur l'initiative de la Fondation Ford, il fut la

à s'intéresser encore davantage aux mesures que l'administration est chargée

d'appliquer.

Comme Brookings, le *National Bureau of Economic Research* est né d'une initiative privée: il fut créé par un groupe d'économistes et de statisticiens, avec l'appui de certains hommes d'affaires. Ici aussi, l'expérience acquise pendant la Première Guerre mondiale fut un facteur déterminant. Des économistes qui avaient servi dans l'Administration à Washington, pendant la guerre, s'étaient heurtés à l'absence de données statistiques convenables relatives au revenu national. Ils ressentaient donc le besoin d'une détermination objective des faits intéressant les questions économiques et d'une interprétation impartiale. Comme la *National Academy of Science*, le *Bureau* n'est pas orienté exclusivement vers les questions politiques. Il a toujours voulu servir la profession, en perfectionnant les outils de travail, par exemple, mais ses travaux de recherche, au long des années, ont contribué de façon importante à éclairer les décisions du gouvernement en matière de politique économique.

La *National Planning Association*, fondée il y a 35 ans, nous offre un autre exemple d'organisme d'origine strictement privée qui entend contribuer à améliorer l'élaboration de programmes politiques, par la voie notamment de recherches politiques. Ses fondateurs étaient pour la plupart des partisans du *New Deal* qui éprouvaient le besoin d'une réflexion concertée, en dehors des sphères officielles sur la planification en pays démocratique. Cette préoccupation s'affirmait au cours de la Seconde Guerre mondiale et fut renforcée par le besoin de planification qui se fit sentir dans l'après-guerre. Si l'Association soutient fermement que la planification démocratique n'appartient qu'en partie aux gouvernements, elle n'en consacre pas moins un secteur important de ses travaux à l'élaboration de principes politiques par l'Etat, élaboration qui doit

reposer de plus en plus sur les recherches politiques.

Les décennies de l'après-guerre ont vu surgir aux Etats-Unis, en nombre assez élevé, un type relativement nouveau d'instituts de recherches politiques. La *Rand Corporation* fut le premier de ces nouveaux instituts et celui qui a connu le plus grand succès, mais malgré sa réussite et son influence sur plusieurs autres établissements, elle demeure dans une classe à part. La Rand est une société consultative sans but lucratif constituée après la Seconde Guerre mondiale, aux fins d'entretenir en temps de paix les relations qui s'étaient établies pendant la guerre entre les militaires et les scientifiques. Protégée par la très grande liberté que lui assurait le contrat passé avec son principal client, l'Aviation américaine, elle a montré ce que peuvent faire des travaux multidisciplinaires de recherche et d'analyse soigneusement isolés des pressions opérationnelles et ce que peuvent accomplir les techniques d'analyse des systèmes.

La Rand est la mieux connue et la plus influente des sociétés consultatives et de recherche sans but lucratif qui travaillent à la solution de problèmes militaires et de défense aux Etats-Unis, mais il y en a plusieurs autres. Chacune des armées de terre, de l'air et de mer s'est attachée à contrat un certain nombre de ces organismes. En plus de la Rand, l'Aviation a pu

serait erroné de croire qu'ils sont purement un phénomène postérieur à la Seconde Guerre mondiale. La *National Academy of Science*, qui présente certaines des caractéristiques des organismes qui nous intéressent, a été fondée en 1863 à l'instigation du président Lincoln. La *Brookings Institution*, l'un des exemples pour ainsi dire parfaits de l'institut de recherches politiques, a célébré son cinquantième anniversaire il y a plus de trois ans, tandis que le *National Bureau of Economic Research*, depuis longtemps réputé pour ses contributions en politique économique, célébrera son cinquantenaire en 1970.

Ce qui a marqué les années de l'après-guerre en ce domaine c'est que ces instituts se sont multipliés et que des cadres nouveaux et des méthodes nouvelles de recherches politiques ont vu le jour. Le plus connu sans doute de ces organismes d'après-guerre, et celui qui a exercé le plus d'influence sur les autres, est la *Rand Corporation*. Il fut le premier parmi plusieurs instituts créés pour répondre aux besoins des forces armées et des stratégies de la Défense nationale américaines. L'*Urban Institute*, le *Hudson Institute* et l'*Institute for the Future* sont plus récents et n'ont pas encore eu le temps de faire leurs preuves. En Europe aussi, bon nombre des instituts de recherches politiques sont nés après la guerre, bien qu'en Grande-Bretagne le *United Kingdom's National Institute of Economic and Social Research* remonte à 1938.

Le plus vieil organisme étudié, la *National Academy of Science*, fut établi pour conseiller le gouvernement fédéral des Etats-Unis à l'époque, éloignée déjà de plus d'un siècle, où les gouvernements modernes commencent à pressentir l'importance sociale de la science. Créée par le Congrès pendant la guerre de Sécession, l'Académie connut sa deuxième période de croissance et de grande activité pendant la Première Guerre mondiale. Impressionné par les services importants et concrets qu'elle rendit alors à l'Etat, le président Wilson veilla à ce qu'elle puisse poursuivre ses travaux, dans un cadre élargi, après la guerre. Sous bien des rapports, l'Académie est beaucoup plus qu'un institut de recherches politiques. Elle porte un grand intérêt à l'avancement des sciences et à la recherche scientifique. Mais elle consacre une part importante de ses travaux à l'étude des répercussions de l'évolution des sciences physiques, des sciences sociales, de celles du comportement en de nombreux domaines où l'intérêt public se trouve engagé.

La *Brookings Institution* a vu le jour quelque cinquante-trois ans plus tard parce qu'un groupe d'hommes d'affaires et d'éducateurs a cru qu'un organisme privé de recherche, indépendant des partis politiques, pourrait contribuer à améliorer, sur le plan de l'efficacité, la structure et le fonctionnement des gouvernements en étudiant de façon scientifique les meilleures méthodes d'organisation administrative et en encourageant le public à s'intéresser activement à l'efficacité administrative. De cette préoccupation d'améliorer les rouages de la fonction publique, l'institut en est venu, avec le temps,

moment l'attention intellectuelle voule à des questions fort complexes, au sujet desquelles les gouvernants doivent si souvent prendre de graves décisions.

Ce sont les États-Unis qui ont établi le plus grand nombre d'organismes répondant à ces fins et à cette définition. Il en existe également un certain nombre au Royaume-Uni et dans divers pays d'Europe occidentale, inspirés pour la plupart par des instituts américains ou modèles partiellement sur eux. Une partie importante des travaux entrepris en vue du présent rapport a été l'étude d'un groupe représentatif de ces instituts. Nous avons tenu à nous renseigner sur les origines et l'état actuel des structures de chacun d'eux, sur son travail, son personnel, ses méthodes, son financement, ses rapports avec les gouvernements et avec le public, ses problèmes et ses réalisations. L'information et les impressions ainsi recueillies, nous les avons tirées de l'étude de documents, de visites aux établissements, d'entretiens avec leurs présidents ou directeurs, leurs personnels et les membres de leurs conseil d'administration, ainsi que de conversations avec des universitaires, des fonctionnaires et des spécialistes qui connaissent ces instituts et avaient pu se former des opinions à leur endroit. Nous avons cherché à tirer, de la diversité du caractère, des moyens et de l'expérience de ces établissements, des conclusions sur l'utilité d'un tel institut pour le Canada et des principes directeurs qui pourraient nous aider à en établir un au pays.

L'appendice II présente un bref aperçu analytique de quinze des institutions étudiées: onze aux États-Unis, deux au Royaume-Uni, une au Danemark et une en Allemagne de l'Ouest. Nous avons en outre étudié, sans toujours pousser aussi loin notre examen, d'autres organisations qui s'intéressent à la recherche et à l'analyse politiques, dont quelques-unes, comme le Bureau central de planification des Pays-Bas, qui sont des organes de l'État. Mais à notre avis, malgré d'importantes différences, ces quinze institutions offrent des éléments exemplaires dont les autorités canadiennes pourraient s'inspirer, advenant la création d'un institut de recherches politiques. Dans le présent chapitre, on s'efforce de faire ressortir les ressemblances et les différences que présentent ces institutions et de dégager à la lumière de l'expérience ce qui fait leur force ou leur faiblesse. On examine leurs origines, la portée et la nature de leurs programmes de recherche, leurs autres champs d'activité, leurs structures et leur statut juridique, leurs méthodes de recrutement et de travail, leur financement et leur implantation. On évalue ensuite leur rôle et leur efficacité, en essayant spécialement d'établir si les universités et les ministères et organismes de l'État ne pourraient pas convenablement remplir les mêmes fonctions.

#### LES ORIGINES

Il en est des organismes de recherches politiques comme de la plupart des institutions: on peut tirer quelque enseignement du moment et des circonstances où sont apparus les premiers membres représentatifs du groupe. Il

### CHAPITRE III

## INSTITUTS DE RECHERCHES POLITIQUES

Certains seront sans doute portés à discuter le titre de ce chapitre, alléguant qu'il n'existe pas de catégorie bien définie d'organismes justifiant une telle appellation. D'autres iront plus loin et soutiendront que l'expression «*recherches politiques*» est en elle-même si vague et de portée si générale qu'elle ne saurait circonscrire aucune gamme d'activités bien caractérisées. Les deux objections ont du bon. Il est certain qu'au point de vue des domaines d'activité, du climat interne et des objectifs, la distance qui sépare la *Brookings Institution* du bureau newyorkais de la *Rand Corporation* est assez grande pour qu'on ne puisse la passer sous silence. De même, la prévision technologique et la création prospective n'appartiennent pas au même ordre d'idées qu'une évaluation du régime de répartition du personnel au sein de la fonction publique.

Le domaine des recherches politiques peut être aussi étendu que les préoccupations courantes et possibles des gouvernements. Dans tous les pays industrialisés du monde moderne, la question est si vaste qu'elle embrasse un grand nombre de champs d'enquête, et si complexe qu'elle peut être abordée, semble-t-il, de bien des façons. Il n'est donc pas étonnant que les institutions établies pour étudier de façon rationnelle les problèmes d'intérêt public se montrent si différentes les unes des autres dans leurs modes d'activité, leurs méthodes de travail et leurs rapports avec les autres corps publics.

Selon le sens qu'on lui donne dans le présent rapport, l'institut de recherches politiques se situe quelque part entre le gouvernement d'une part, et les universités d'autre part. Il peut être étroitement associé au gouvernement par le lien puissant des subventions ou des redevances pour services rendus, mais il n'est partie organique d'aucun ministère ou organisme de l'État. Il peut être universitaire par son climat et par son personnel, mais son orientation de principe et l'objet de sa recherche le distinguent de l'université. Il doit son existence à la reconnaissance d'un besoin: celui d'accorder un bon



des options à présenter aux pouvoirs publics, il est clair que les moyens dont dispose le Canada sont insuffisants, en quantité et en nature, pour répondre aux exigences de l'avenir. Il est donc tout indiqué de se livrer à une appréciation de l'institut de recherches politiques envisagé comme complètement à ce que nous possédons actuellement et peut-être comme substitut partiel.

recherches politiques. Pour l'instant, deux citations récentes suffiront sans doute à donner une idée de ce qu'est la situation au Canada. Comme le déclarait en juin dernier le Professeur E. Dubé, président du Conseil de recherche en sciences sociales, au Comité spécial du Sénat sur la politique scientifique, «une des choses qui nous manquent à l'heure actuelle, semble-t-il, c'est un mécanisme qui nous permettrait de réunir des chercheurs pour entreprendre des travaux de plus grande envergure. La mentalité de chercheur solitaire prévaut toujours parmi nous.» Le professeur Dubé avait ensuite parlé des travaux universitaires de recherche commandés par les ministères: «... tandis que notre intérêt dans ce travail est très spécial, c'est-à-dire que nous voulons acquérir de nouvelles connaissances ou une nouvelle méthodologie, ils viennent utiliser notre travail dans le but de formuler des politiques... Très souvent, ils croient que nous pouvons leur présenter facilement un travail de recherche terminé, afin qu'ils formulent des politiques, mais cela ne nous intéresse pas».

Le rapport qu'on publié récemment le Conseil des sciences du Canada et le Conseil des arts du Canada sur le gouvernement fédéral et son rôle de soutien de la recherche dans les universités canadiennes préconise la participation accrue des universités aux travaux de recherche financés par l'État pour aider à la formulation de principes politiques. Il pose cependant d'importantes mises en garde aux universités, en les invitant à se demander: (1) si la proposition est conforme à leurs objectifs généraux; (2) si le travail peut être entrepris sans nuire aux fonctions d'enseignement et de recherche de l'université; (3) si le programme peut servir à la formation des étudiants du niveau supérieur à la licence. Le rapport signale qu'il faudra modifier certains aspects de l'organisation et des usages universitaires si l'on ne veut pas que les lignes de conduite de l'université touchant les nominations, la permanence et la liberté d'investigation individuelle nuisent aux grands travaux de recherche organisés. En somme: «Il faut rappeler constamment à ceux qui désirent avoir recours à l'université que ses fonctions premières sont l'enseignement et la recherche. La prestation de services est secondaire. Les compétences sont là, au premier chef, pour servir les fins internes de l'université, qui ne doit accepter d'exécuter des travaux extérieurs que s'ils sont conformes à ses fonctions premières. Les ministères de l'État doivent considérer comme un privilège, non comme un droit, la possibilité de se servir de l'université.»

Nous venons d'examiner en gros la nature et l'importance des moyens existants de recherche politique au Canada. Nous ne prétendons pas que l'inventaire soit complet. Un important potentiel, non encore abordé, est fourni par les divers groupes et programmes de recherche des ministères fédéraux et provinciaux; le prochain chapitre s'occupera d'évaluer en partie le rôle joué par ces groupes et programmes dans les recherches politiques. Si l'on considère le besoin urgent et croissant de mettre à la disposition des gouvernements et des électeurs une documentation plus étendue, des analyses plus poussées, une formulation et une appréciation plus objectives

ressent et peuvent influencer le développement et la conservation des ressources humaines en Alberta». Bien qu'on ait pu le qualifier d'institution «quasi non gouvernementale», le Conseil est étroitement lié au gouvernement, en assure le financement, vérifie ses livres et nomme son conseil d'administration, lequel compte deux ministres. Il est certain aussi que le gouvernement provincial attend du Conseil qu'il lui fournisse, le moment venu, un important apport de vues sur les questions de politique, tout en admettant qu'un degré raisonnable de liberté et d'indépendance lui est nécessaire. Ainsi, il est libre de publier. Le Conseil n'a été pourvu d'un personnel qu'en septembre 1968. Il est intentionnellement multidisciplinaire, comptant des économistes, des statisticiens, des sociologues, des psychologues, des éducateurs, auxquels s'ajoutent des géographes et des urbanistes. Si le Conseil a déjà choisi ses premiers sujets d'étude et commencé ses travaux, il est encore beaucoup trop tôt pour se prononcer sur sa production probable, à part ce qu'on peut attendre de l'énergie, de la largeur de vues et de la clarté de pensée que son directeur apporte à sa tâche.

Il existe au pays un certain nombre d'organismes du secteur privé qui entreprennent à des degrés divers, des programmes structurés de recherche sur des questions d'intérêt public: on peut nommer le Bureau canadien d'études fiscales, l'Association canadienne de planification privée (*Private Planning Association of Canada*), le Conseil de la recherche en Économie agricole et l'Institut canadien des affaires internationales. Chacun de ces organismes s'intéresse à un domaine particulier et la plupart n'ont pas pour unique objet les recherches politiques. Le personnel et le budget qu'ils consacrent à celles-ci sont modestes; et, habituellement, ils se contentent de commander ces travaux à des universitaires. Pris tous ensemble et même séparément, ils ajoutent de façon notable à la somme des connaissances, des analyses et appréciations d'options offertes aux dirigeants et au grand public. Mais jamais leurs travaux ne sont effectués par des équipes multidisciplinaires de recherche.

Dans les universités canadiennes, on discerne ici et là des marques d'intérêt croissant pour les recherches politiques et on relève des tentatives d'organisation à cette fin. L'*Institute on Inter-Governmental Relations* de l'Université Queen's en est un exemple, mais celui qui cherche le plus à rivaliser avec les établissements américains du genre est sans doute l'*Institute for Quantitative Analysis of Social and Economic Policy* de l'Université de Toronto. Il semble certain que ce dernier, au cours de son existence relative-ment courte, a connu la plupart des déceptions et des contraires qui accompagnent l'élaboration, dans une université, d'un programme qui franchit les frontières des facultés et des disciplines et qui doit s'en remettre à la bonne volonté et à l'esprit de collaboration en l'absence de tout pouvoir hiérarchique.

Le prochain chapitre traitera plus longuement du rôle et des limitations des universités et des universitaires dans la poursuite de programmes de

l'élargissement du champ d'activité du Conseil pour y inclure les sciences sociales; du même coup, évidemment, il souhaite que ces disciplines y soient dûment représentées. C'est sans doute un peu pour la même raison que le Conseil canadien de recherche sur les sciences sociales a proposé qu'on lui attribue un rôle à peu près analogue à celui du Conseil des Sciences, celui d'organisme consultatif auprès du gouvernement fédéral.

D'après leurs mandats, le Conseil économique du Canada et le Conseil des Sciences du Canada doivent contribuer aux recherches politiques qu'exige le bien du pays. On a tenté sérieusement d'assurer, à chacun des deux, assez de véritable indépendance pour qu'ils puissent évaluer les problèmes et proposer des solutions avec objectivité. Pourtant, ils ne sauraient éviter certaines contraintes attribuables à une situation quelque peu anormale; en effet, bien que faisant partie de l'appareil fédéral, il leur faut à l'occasion critiquer la politique gouvernementale. En dépit du champ d'action théoriquement vaste qui leur est assigné, il est probable qu'ils se sentent tous les deux limités quant aux sujets qu'ils peuvent aborder. Dans le cas du Conseil économique, l'obligation de publier un rapport annuel détaillé sur un sujet déterminé lui impose une limitation. Dans le cas du Conseil des Sciences, ses recommandations afférentes à la politique scientifique et technologique doivent se fonder dans une large mesure sur des analyses économiques et sociales; or le Conseil n'est pas assuré de disposer des compétences voulues en ce domaine. Du point de vue des recherches politiques, les deux conseils sont sans doute désavantagés au départ du fait qu'ils sont des organismes consultatifs et qu'il est probable, par conséquent, que leurs propositions feront à l'occasion l'objet d'une controverse publique, ce qui, par ricochet, peut nuire à leurs programmes de recherche. Dans le contexte canadien, leur efficacité générale peut également être amoindrie en ce sens que, aux yeux des gouvernements provinciaux, ils sont exclusivement au service du gouvernement fédéral. À tout prendre, par conséquent, ces deux conseils, quelle que puisse être leur utilité sous d'autres rapports, ne peuvent guère être considérés comme des centres importants de recherche à long terme concernant une gamme variée de questions d'intérêt public.

Le *Human Resources Research Council* de l'Alberta est un exemple, au palier provincial, d'une institution de recherches politiques. Pour le Canada, il représente une innovation. À certains égards, notamment parce qu'il fait appel à plusieurs disciplines, il ressemblera probablement de très près à certaines des meilleures institutions de recherches politiques des États-Unis et d'ailleurs. Sous d'autres rapports, en particulier ses relations étroites avec le gouvernement de l'Alberta, il s'orientera sans doute dans une voie originale. Tirant son origine du « Livre blanc sur le développement des ressources humaines », de 1967, de l'honorable E. C. Manning, il a été institué cette année-là par une loi de l'Assemblée législative. On l'a décrit comme un organisme « quasi non gouvernemental » dont la mission consiste à « entre-

prendre des recherches éducatives, sociales, économiques et autres qui inté-

provinciaux le Conseil économique est l'œuvre de l'autorité fédérale et qu'il lui reste subordonné. La réputation d'indépendance qu'il s'est acquise jusqu'ici devra persister longtemps encore avant que certains gouvernements provinciaux se montrent disposés à changer d'avis sur ce point. De fait, il faudrait que la formule de nomination et de financement soit modifiée. Comme nous le montrerons plus loin en traitant plus à fond la question, ces doutes des gouvernements provinciaux peuvent limiter singulièrement la contribution générale que tout organisme de recherche peut apporter, au Canada, à l'élaboration politique.

Le Conseil des Sciences du Canada a été établi en vertu d'une loi adoptée par le Parlement en 1966. Trois ans plus tard, la *Loi sur la réorganisation du gouvernement* lui conférait le statut de société de la Couronne. Vers le même temps, il cessa de compter sur le Secrétariat des sciences du Bureau du Conseil privé pour ses employés de bureau et entreprit de recruter un personnel peu nombreux mais distinct.

Les fonctions du Conseil des Sciences ressemblent à bien des égards à celles du Conseil économique. Il a pour mission «... d'évaluer dans leur ensemble les ressources, les besoins et les possibilités du Canada sur le plan scientifique et technologique et de faire au Ministère des recommandations à ce sujet». Il est libre d'entreprendre des études dans le vaste domaine qui lui est assigné et peut à l'occasion être invité par le Ministre à procéder, en son nom, à des études particulières. Tout le monde n'est pas d'accord sur l'acceptation du mot «science». Dans l'optique du président du Conseil, la science est «la somme des connaissances structurées que l'homme a acquises sur lui-même et sur l'univers»; cette définition englobe évidemment les sciences sociales aussi bien que les sciences naturelles. Il semble clair que l'intention initiale du gouvernement était de limiter les attributions du Conseil aux sciences naturelles et à la technologie; c'est une conclusion que confirme assez nettement la représentation actuelle des universités, de l'industrie et du monde officiel au sein de cet organisme.

Comme l'a signalé son président, le Conseil des Sciences n'est pas un organisme de recherche. Il a pour mission de déterminer si la recherche scientifique et le développement technique au Canada sont suffisants et bien orientés, de tirer des conclusions quant aux priorités appropriées et de conseiller le gouvernement fédéral en conséquence. C'est avant tout une question de définition. Le Conseil des Sciences n'entreprend pas de recherches en laboratoire, mais il appuie ses recommandations sur des enquêtes, des analyses et des évaluations qui incluent ce que nous appelons ici les recherches politiques. Comme le Conseil lui-même ne le sait que trop, il se heurte continuellement à la nécessité de définir les objectifs et les priorités nationales, questions de nature foncièrement politique, mais sur lesquelles il est possible, dans une certaine mesure du moins, de faire la lumière par des analyses économiques et sociales appropriées. C'est sans doute en partie pour cette raison que le président de cet organisme a déclaré qu'il approuverait

difficile au Conseil de consacrer à ses recherches sur d'autres questions importantes de politique économique toute l'attention et tous les efforts voulus.

Jusqu'ici l'expérience nous enseigne également que le rapport annuel, même si l'on entend y traiter des répercussions à moyen et à long terme de problèmes relativement « non litigieux », peut à l'occasion entraîner le Conseil à des débats animés sur la politique gouvernementale. Cela paraît inévitable pour au moins deux raisons. Premièrement, les perspectives économiques à moyen et à long terme dépendent de décisions et de mesures prises dans l'immédiat. Le Conseil doit donc forcément en tenir compte. Deuxièmement, il est tenu non seulement de procéder aux évaluations qui serviront de base aux décisions politiques, mais aussi de formuler des recommandations à cet égard. Comme l'a signalé le président, on n'a pas l'habitude de confier cette double responsabilité à un organisme unique, qu'il s'agisse d'un conseil économique national ou d'un organisme de planification. Le cas des Pays-Bas est plus caractéristique. Les prévisions économiques détaillées, et les recherches sur lesquelles elles s'appuient, y relèvent du Bureau central du Plan et se fondent en partie sur des postulats émanant du ministre. Les travaux du Bureau sont ensuite communiqués au ministre ainsi qu'au Conseil économique et social (organisme représentatif des syndicats ouvriers, du monde des affaires et des universités) qui en tire ses propres conclusions et exprime son avis au gouvernement sur les questions de politique.

La composition du Conseil étant représentative, elle influe sur les résultats de son activité en matière de recherche. Ses vingt-cinq membres choisis au sein du public reflètent un vaste éventail d'intérêts du secteur privé de l'économie et des diverses régions du pays. Ils assurent une représentation à peu près égale aux syndicats ouvriers, aux industries de fabrication, au commerce et à la finance, aux industries primaires et au simple citoyen. Le choix d'options et les recommandations à caractère politique peuvent fort bien s'accommoder de cette représentation par secteurs et par régions. On peut douter cependant qu'elle convienne à l'élaboration et à la direction d'un programme de recherches politiques, dont un des éléments les plus valables doit être l'occasion et le désir d'identifier et d'évaluer, non seulement tous les aspects importants d'un problème, mais aussi toutes les bonnes solutions de rechange. Il semble probable qu'un organisme dont les décisions reposent sur un consensus et dont beaucoup de membres ont des intérêts à protéger trouvera fréquemment des raisons de se détourner de certaines voies qui, pour des motifs plus généraux d'intérêt national et régional, vaudraient sans doute la peine d'être explorées.

A cause du rôle important du Conseil économique dans l'exécution de tout programme de recherches politiques au Canada, il convient de signaler un autre aspect de la situation dans laquelle il se trouve, c'est-à-dire ses rapports,—ou l'absence de rapports,—avec les gouvernements provinciaux. Bien qu'il puisse se présenter des occasions où le gouvernement fédéral ne tient guère à le crier sur les toits, il est clair qu'aux yeux des gouvernements

préparés pour le faire. De plus, le Conseil dispose d'un personnel d'environ 120 membres dont la moitié sont des professionnels. Il est également autorisé à affermier des travaux particuliers à des universitaires et à des spécialistes de l'extérieur. Le domaine de la politique gouvernementale que couvre son mandat s'étend à une vaste gamme de questions d'intérêt public tant présent que futur. Il dispose de ressources considérables et jusqu'ici il a rendu de grands services. Comment peut-on définir, en termes généraux, la contribution que ses travaux de recherche pourraient apporter sur le plan des données nécessaires à l'élaboration d'une politique efficace à long terme?

Il faut dire d'abord que le Conseil économique se trouve dans une situation anormale. Il fait partie du gouvernement et pourtant il peut avoir, à un moment ou l'autre, à contester la politique gouvernementale. Dans cette éventualité, les milieux tant officiels que politiques seront beaucoup plus contrariés par son attitude que s'il ne faisait pas partie du gouvernement. En définissant sa structure et ses prérogatives, on a pris bien soin de lui assurer assez d'autonomie pour qu'il puisse se prononcer objectivement. Pourtant, en définitive, cette autonomie est vulnérable du fait qu'il doit compter chaque année sur le Conseil du Trésor pour son financement et du fait que ses membres sont nommés par le gouvernement en conseil.

On a pris certaines précautions pour protéger l'indépendance du Conseil. Le mandat du président et des deux directeurs est de sept ans. Les autres membres, nommés à temps partiel, sont recrutés au sein du grand public, après consultation avec «les organismes représentatifs appropriés». Dans le cas de la plupart d'entre eux, il est peu probable qu'ils aient une dette de reconnaissance envers le gouvernement. Le Conseil est entièrement libre d'entreprendre les études de son choix dans le vaste éventail de questions politiques que couvre son mandat. Il jouit d'une liberté illimitée de publication. D'autre part, dans la pratique, il doit éviter que ses relations ne deviennent trop tendues avec le gouvernement, avec les particuliers et avec les organismes de la fonction publique dont les bonnes dispositions et la collaboration peuvent lui être couramment importantes.

Dans ces circonstances, le rendement du Conseil économique doit dépendre dans une large mesure à la fois de l'indépendance d'esprit et de la clarté de sa vision de son président, comme aussi de la compréhension et de la sagesse du gouvernement sur le plan politique et au niveau de certains bureaux. Rien ne peut garantir à long terme que ces qualités se trouveront réunies en tout temps à un degré suffisant d'un côté comme de l'autre.

Plusieurs autres facteurs influent sur la mesure dans laquelle les travaux du Conseil économique peuvent contribuer à l'élaboration de la politique gouvernementale. Il y a d'abord l'obligation pour le Conseil de publier un rapport annuel sur les perspectives et les problèmes économiques. Depuis le début, la préparation de ce rapport a représenté un travail considérable. C'est l'œuvre principale du Conseil: elle semble absorber, pendant la plus grande partie de l'année, le plus clair du temps et des talents des directeurs et du personnel. Par suite de l'obligation de rédiger un rapport annuel, il peut être

universitaires, ces tâches représentent une excellente occasion d'arrondir leur revenu et la certitude de voir leurs travaux publiés. Avec la récente multiplication des commissions royales d'enquête et des groupes d'étude, ces occasions, surtout pour les économistes, ont été tellement fréquentes qu'il a parfois été difficile de recruter des talents du calibre voulu et d'exiger le niveau souhaité de rendement.

A tout prendre, on peut dire que les recherches des commissions royales d'enquête et des groupes d'étude ont puissamment contribué à l'élaboration de la politique gouvernementale. Il est clair cependant, indépendamment des mérites personnels de ceux qui ont participé à ces travaux dans les conditions imposées à ces organismes, que le produit fini risquait de souffrir quelque peu d'une situation déficiente. Ceux qui prétendent, par conséquent, que les sommes affectées par le Canada à la masse de travaux de recherches politiques confiées à des commissions royales d'enquête et à des groupes d'étude n'ont pas apporté de résultats proportionnels à l'argent dépensé n'ont pas tout à fait tort. Quels que soient les avantages qu'on a pu en tirer à d'autres fins publiques, ces organismes ne sont, en matière de politique gouvernementale, que des instruments imparfaits dont il est préférable, par conséquent, de ne se servir qu'occasionnellement.

Au Canada, les gouvernements ont établi certains organismes permanents qui ont pour mission d'étudier les questions d'intérêt public et de conseiller les autorités. Le Conseil économique du Canada et le Conseil des Sciences du Canada en sont deux exemples au palier fédéral. A l'échelon provincial, on peut mentionner l'*Alberta Human Resources Research Council*, récemment constitué. Il convient de se demander dans quelle mesure ces trois organismes ont pu ou pourraient satisfaire aux besoins généraux des gouvernements et des électeurs en matière de recherche et d'analyse dans le domaine de la politique gouvernementale.

Le Conseil économique du Canada est une société de la Couronne établie en vertu d'une loi adoptée par le Parlement en 1963. Son rôle principal est de conseiller le gouvernement et de soumettre des recommandations « . . . sur la façon dont le Canada peut atteindre les plus hauts niveaux d'emploi et de production utile afin que le pays puisse connaître un rythme accéléré et soutenu d'expansion économique et que tous les Canadiens puissent participer à la hausse du niveau de vie ». Son activité doit porter essentiellement sur les perspectives économiques à moyen et à long terme. Il est tenu par la loi de publier un rapport annuel sur les perspectives et les problèmes économiques qu'il entrevoit pour le Canada à moyen et à longue échéance. A l'occasion, le gouvernement peut demander au Conseil d'entreprendre des études spéciales; jusqu'ici il lui a donné instruction de le faire à propos des coalitions, des fusions, des monopoles et des pratiques restrictives du commerce.

Pour s'acquitter de son mandat, le Conseil doit entreprendre des recherches sur des questions économiques et sociales. Le président et les deux autres membres à plein temps du Conseil sont professionnellement bien

Le recours très fréquent des gouvernements, ces dernières années, à des commissions royales d'enquête et à des groupes d'étude pour l'examen de questions politiques importantes et complexes est un phénomène très significatif. Il faut y voir une réaction à un besoin de recherche et d'analyse que les autres sources d'information se révèlent incapables de satisfaire convenablement. L'existence d'un tel besoin n'est guère discutable, mais il y a lieu de s'interroger sur les moyens mis en œuvre d'y répondre. Les commissions royales d'enquête et les groupes d'étude coûtent cher. On peut estimer, sans crainte de se tromper, qu'ils ont coûté en moyenne plusieurs millions de dollars par an aux gouvernements fédéral et provinciaux au cours de la dernière décennie. La question importante n'est pas de savoir si ces sommes doivent être dépensées, mais si leur affectation à ces organismes est la plus productive. Nous avons d'excellentes raisons de penser que tel n'est pas le cas.

Les travaux de recherche des commissions royales d'enquête et des groupes d'étude comportent les mêmes inconvénients que les problèmes dont ils sont issus. Presque fatalement, l'établissement d'un de ces organismes est une réaction du moment à un état de choses déjà urgent, sinon critique. Leur travail est donc assujéti à des délais rigoureux, voire déraisonnables. Il faut s'attendre que le gouvernement, les partis d'opposition et le grand public fassent pression auprès des membres de ces organismes pour qu'ils présentent le plus tôt possible leurs conclusions. Ceux-ci peuvent être tentés de formuler des recommandations avant que tous les témoignages aient été recueillis ou, en tout cas, avant d'avoir eu le temps de définir et évaluer objectivement les grandes options politiques. On constate presque invariablement que, pour aboutir à de bons résultats, il aurait fallu entreprendre ce travail beaucoup plus tôt, alors que la recherche de solutions aurait été moins pressante.

Un autre inconvénient tient au fait que ces commissions sont constituées ad hoc. Le succès des recherches politiques, comme on le verra plus loin, dépend dans une large mesure d'une combinaison de talents d'organisation et de planification, d'un heureux mélange de compétences et du degré de sensibilisation des chercheurs aux questions politiques. Il est permis de douter que les commissions royales d'enquête et les groupes d'étude soient tous aussi heureusement partagés. Le directeur du programme de recherches est habituellement un universitaire de grande réputation, mais il est peu probable qu'il ait une longue expérience de l'organisation et de la direction d'une équipe intégrée de chercheurs de disciplines diverses. Il se peut, en réalité, qu'il ne soit pas convaincu des avantages que comporte l'examen multidisciplinaire de questions compliquées de politique. Les membres de son personnel de recherche, à temps plein ou partiel, sont peut-être des plus compétents pris individuellement; mais dans leur cadre naturel, qui est souvent l'université, il ne leur est sans doute pas arrivé fréquemment de participer à des projets de recherche collective sous une autorité centrale. Leur expérience se limite ordinairement à des travaux de recherche privés. Il se peut même que des travaux axés sur la politique ne les intéressent guère. Pour certains

Les commissions royales et les groupes d'étude ont habituellement pour mission de faire enquête sur un secteur particulier de l'intérêt public et de recommander aux gouvernements intéressés une ligne de conduite appropriée. Des critiques malveillantes ont insinué que le but véritable des commissions royales d'enquête était parfois d'éluder les décisions au lieu d'y préparer, de détourner l'attention d'un problème politiquement délicat plutôt que de chercher à le mieux comprendre. Même dans les cas où ces critiques avaient vu juste, il est possible que ce reproche voilé ait porté à faux. Des délais pour ainsi dire statutaires peuvent avoir du bon lorsque les mesures requises ne rallient pas un secteur assez important de l'opinion. Arracher des orties à la main est une bonne façon de se donner de l'urticaire, mais ce n'est pas forcément un moyen de progresser. Quoi qu'il en soit, il est clair que, dans le cas de la plupart des commissions royales et des groupes d'étude établis ces dernières années, le but visé était d'éclairer et non d'attermoyer. On a voulu faire mieux comprendre au public les questions à l'étude et fournir aux autorités des données plus complètes avant qu'elles prennent des décisions.

Le rôle des commissions royales d'enquête et des groupes d'étude est axé sur la recherche politique. Cette recherche se fait le plus souvent de deux façons. Habituellement les commissions royales d'enquête et occasionnellement les groupes d'étude, veulent connaître les vues du public et invitent les particuliers, les groupements et les organismes à leur présenter des mémoires. Ils tiennent des séances publiques où ces mémoires sont examinés et défendus et ils entendent les témoignages de spécialistes. Les deux types d'organismes entreprennent habituellement des travaux de recherche dirigés et affirmés. Ils recrutent leur propre personnel spécialisé et sollicitent le concours d'universitaires et d'autres spécialistes de l'extérieur auxquels ils confient, par contrat, des tâches particulières.

Les travaux de recherche dirigés et affirmés des commissions royales et des groupes d'étude sont parfois très étendus. Ce fut le cas, par exemple, de ceux de la Commission Rowell-Sirois, de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier et du groupe d'étude récent sur les relations industrielles. Les résultats sont sans aucun doute utiles. Ils nous ont éclairés sur certains problèmes et en ont précisé les répercussions. Ils servent de base aux conclusions et aux recommandations. Ils sont habituellement communiqués au gouvernement intéressé et au public, ce qui en permet une meilleure évaluation. Dans de rares cas, une partie ou la totalité des conclusions n'est pas accessible au grand public. De fait, la loi n'oblige pas les gouvernements à publier les rapports des commissions royales d'enquête bien que, d'ordinaire il leur soit politiquement avantageux de le faire. Une des subtiles distinctions qu'on établit entre commissions royales d'enquête et groupes d'étude, c'est qu'il est sans doute plus facile à un gouvernement de refuser de publier le rapport d'un groupe d'étude que celui d'une commission royale.

## CHAPITRE II

### LA SCÈNE CANADIENNE

Les questions de politique qu'ont à résoudre la population et les gouvernements du Canada sont aussi compliquées, aussi officielles, aussi variables et aussi persistantes que celles de toute autre société moderne. C'est pourquoi les autorités et le grand public doivent pouvoir compter sur des analyses spécialisées et approfondies susceptibles de faire la lumière sur les problèmes, d'en établir clairement la portée et d'indiquer quelles sont les solutions possibles. Ce besoin est reconnu depuis longtemps, mais les Canadiens y sont aujourd'hui plus sensibilisés; depuis quelque temps, on réfléchit davantage, aux niveaux officiels et autres, à la façon dont il serait possible d'y répondre. Le présent chapitre passe en revue les mécanismes utilisés au Canada, en faisant état de quelques méthodes d'application récente. Nous nous y deman-

derons s'il n'y a pas lieu de faire quelque chose de plus.

Au Canada, les commissions royales d'enquête comptent traditionnellement parmi les organismes de consultations politiques où la recherche est fondamentale. Depuis une douzaine d'années, les gouvernements fédéral et provinciaux font très volontiers appel à ces commissions. L'étude d'importantes questions comme la politique à suivre en matière d'éducation, de fiscalité, de transport, de monnaie, de langue et de culture, d'hygiène et de radio-télévision a été confiée à des commissions royales d'enquête, chargées par les gouvernements de formuler des recommandations. Un nombre imposant de groupes d'étude, qui souvent sont des commissions royales sous un autre nom, s'est également attaqué à des problèmes de politique fort complexes. On peut citer en exemple ceux qui ont terminé récemment des travaux concernant les relations de travail et les services gouvernementaux d'information, de même que le Groupe spécial d'étude sur la fusion des provinces Maritimes, appuyé par la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

en jeu ici, par exemple la nécessité d'un recyclage et de nouvelles consignes à tous les niveaux, depuis l'usine jusqu'au conseil d'administration. Comme dans le cas des communications par satellite, il peut surgir de difficultés problèmes de politique et d'organisation à l'échelle nationale ou internationale. Souvent, une société entière doit s'adapter à de nouvelles idées et se faire à

de nouvelles façons de vivre et de penser.

Le changement n'est donc pas rapide au point de nous obliger à céder aveuglément à ses exigences en nous contentant toujours de réagir, au lieu de tenter de le prévoir et de l'orienter. De fait, chacun des exemples qui précèdent donne une idée des répercussions complexes de transformations qui nous sont devenues habituelles, même lorsque leur motivation est principalement technique et, par conséquent, plus simple, doit-on supposer, que lorsqu'elle est avant tout sociale. C'est parce que ces répercussions sont à ce point variées et à si longue portée que nous devons nous outiller le mieux possible pour faire un choix entre les options qui s'offrent au niveau de la politique gouvernementale. Il faudra peut-être attendre une trentaine d'années avant de connaître les effets réels, sur notre société, de notre politique actuelle de l'éducation, tout comme nous commençons à peine à percevoir quels environnements depuis cinquante ans ou plus. Puisque notre comportement actuel peut avoir des conséquences aussi éloignées dans le temps, la simple prudence nous incite à prévoir avant de prendre des décisions.

Ayant pour but de nous faire comprendre la portée de notre comportement actuel, de nous aider à prévoir les problèmes qui se poseront probablement d'ici cinq ou dix ans, et de substituer une évaluation objective et immédiate à des décisions de panique qu'il nous faudrait prendre plus tard, les recherches politiques sont à la fois opportunes et nécessaires. Elles ont donc pour objet non pas d'élaborer ou de proposer certaines lignes de conduite, mais de nous mieux renseigner et de perfectionner les outils dont disposent, à des fins d'analyse, les autorités, et le public lui-même qui doit accepter les décisions de ses dirigeants et s'y soumettre.

Les recherches politiques se poursuivent de diverses façons dans les Etats modernes et c'est aux Etats-Unis que se font les expériences les plus nombreuses et les plus variées. Jusqu'ici, le Canada n'a guère pénétré dans ce domaine d'activité. Il est évident que nos besoins, tant généraux que particuliers, ne sont pas moindres que ceux des autres. Il nous incombe donc de nous demander comment nous pourrions profiter de l'expérience d'autrui et d'une analyse de notre situation propre sur les plans social, économique et politique. Il ne faut pas s'attendre à des miracles, mais rechercher plutôt les moyens d'améliorer et de perfectionner graduellement notre façon de procéder à des choix d'ordre politique.

nous possédons. Il serait oiseux de nier que notre société évolue rapidement; que, de fait, sur plusieurs plans nous vivons dans ce qui paraît être un monde en plein effervescence. Peut-être, cependant, avons-nous tendance à surestimer la rapidité du changement parce que nous sommes abasourdis par tout ce qui change autour de nous. Toutefois, si nous y regardons de près, nous constatons que, même sur le plan technique, le rythme réel du changement n'est pas aussi étourdissant que nous le supposons parfois. Peter Drucker dans son ouvrage récent, *The Age of Discontinuity*, a éloquentement démontré que notre expansion économique, à l'échelle tant nationale qu'internationale, a été largement déterminée, à peu de chose près jusqu'à l'époque actuelle, par une technologie qui remonte avant même le début du siècle. Nous sommes probablement maintenant les témoins de transformations qui auront des effets à long terme de même nature sur notre avenir.

Nous ne manquons pas d'exemples de changements dont l'allure est loin d'être vertigineuse. Il y a plus de vingt ans que l'ordinateur est devenu d'usage courant dans le monde scientifique et commercial. Pendant les années 50, on ne manquait pas une occasion de prédire qu'il révolutionnerait notre société. L'ordinateur a rendu possibles de nombreuses tâches difficiles, mais on ne saurait dire qu'il a libéré les masses de l'obligation de travailler ni qu'il a amorcé, dans le domaine de la gestion, la révolution scientifique que certains avaient prédite. La carte générale de crédit a été introduite il y a près de vingt ans et s'est étendue rapidement à de nombreux usages et usagers. Pourtant, l'ère de «la monnaie électronique» ne viendra sûrement pas avant dix ans. Ce n'est qu'en 1961 que la première émission télévisée transmise par satellite a été captée simultanément en Europe et en Amérique du Nord. Dans les huit années écoulées depuis, ces émissions sont devenues un phénomène courant et la qualité des signaux est comparable à ce que nous attendons d'une émission nationale. Selon certaines des prévisions les plus sûres, cependant, il faudra une quinzaine d'années avant qu'on puisse songer à la possibilité de transmettre directement par satellite, dans le monde entier, des émissions que pourront capter des téléviseurs ou, plus probablement, des postes locaux de réception sur lesquels les téléviseurs seront branchés.

Donc, même dans le domaine de la technique, où nous devons forcément nous adapter à des changements déconcertants et rapides, les faits démontrent que l'allure de l'évolution se mesure en décennies plutôt qu'en années ou en mois. Cela s'explique par d'excellentes raisons. S'il peut arriver que les découvertes scientifiques n'influencent que peu ou pas du tout sur l'économie et sur les habitudes sociales, les applications de la technique n'exercent pas moins une influence constante sur elles. L'introduction, sur une vaste échelle, de toute nouvelle technique repose invariablement sur des assises économiques. En règle générale, cela comporte d'importantes décisions affectées aux capitaux, décisions qu'influencent non seulement la difficulté de recueillir des fonds pour de nouveaux usages, mais aussi la concurrence des capitaux placés «à fonds perdu». D'autres facteurs entrent souvent

d'autres fins. Ces recherches sont assez rares également dans les milieux gouvernementaux où, d'ordinaire elles correspondent à des besoins immédiats et se limitent aux horizons d'un seul ministère.

Quelles sont les possibilités d'organisation d'un service efficace de recherches politiques? Nombreux sont ceux qui en reconnaissent aujourd'hui la nécessité; au Canada, ils se retrouvent surtout à Ottawa, dans les capitales provinciales, au sein d'organismes comme le Conseil des Sciences et le Conseil économique et un peu partout dans les facultés de sciences physiques, humaines et sociales des universités. Certains d'entre eux se passionnent pour les nouvelles façons d'aborder le problème. On parle de nouvelles techniques de prévision, non pas de l'avenir mais de «Futurs», et d'une planification «à rebours» grâce à laquelle les états futurs souhaités peuvent avoir lieu. On cite en exemple les scénarios d'Herman Kahn et du *Hudson Institute* et leurs prévisions pour l'an 2000, les techniques «Delphi» de la *Rand Corporation* et de l'*Institute for the Future*, les analyses de systèmes et les méthodes de précision technologique. Certains prétendent que les sciences sociales retardent sur les sciences physiques et naturelles et que les méthodes de ces dernières peuvent être adaptées aux prévisions et aux analyses sociales, lesquelles sont l'objet essentielle de la recherche politique.

D'autres, tout aussi convaincus de la nécessité d'une recherche et d'une analyse articulées des questions de politique, sont plus réservés à l'égard des techniques nouvelles. Ils soulignent que les postulats de la politique gouvernementale sont plus importants que les rouages de prévision. Ils conviennent que ces postulats demeurent trop souvent non identifiés ou inexprimés. Ils reconnaissent la nécessité d'indicateurs du rendement, d'une définition claire et nette des objectifs et de la possibilité de mesurer les progrès réalisés, d'une identification originale des solutions de rechange aux problèmes complexes et d'une évaluation objective de leurs répercussions, et d'efforts plus sérieux pour en évaluer les coûts et les avantages. Ils ne s'élèvent pas contre l'analyse des systèmes mais, d'autre part, ils n'en sous-estiment pas non plus les écueils et les limites. Ils ne contestent pas la nécessité d'envisager pour plus tard des perspectives de rechange. De fait, ils soulignent que c'est précisément ce qu'il faut faire. Par ailleurs, ils rappellent jusqu'à quel point l'incertitude augmente à mesure qu'on s'enfonce plus avant, ne serait-ce que de quelques années, dans le temps, et combien cette incertitude s'aggrave également à mesure que le problème devient plus complexe et que s'élargit le champ de ses répercussions possibles. Ils signalent aussi combien nos connaissances sont incomplètes et concluent qu'il est urgent d'entreprendre de combler les vides.

Quels que soient les résultats qu'on peut attendre d'un effort de recherche et d'analyse dans les domaines qui intéressent la politique publique, cet effort est-il possible compte tenu du facteur temps? On prétend parfois que la science et la technique progressent si rapidement que nous devons nous contenter de nous adapter au changement. Nous ne pouvons ni le maîtriser ni l'influencer sensiblement. Cette affirmation ne résiste guère aux données que

doivent être utilisés, quant à déterminer si un changement des taux de l'impôt agira assez rapidement pour porter fruit ou si, au contraire, il aura le mauvais effet d'accroître une fluctuation future, ou quant à savoir si un changement dans la masse monétaire ou dans les taux d'intérêt va trop loin ou pas assez. Un fait d'importance décisive pour le Canada, c'est que nous ne sommes pas sûrs que des restrictions monétaires et fiscales conviennent à une situation où les disparités structurelles sont telles qu'un resserrement de l'économie dans une région peut coïncider avec un chômage alarmant et de faibles revenus dans une autre.

On pourrait allonger cette liste indéfiniment. Le résultat net de la multitude de nos programmes d'assistance sociale se traduit par une certaine désillusion, mais nous ne savons pas quelles seront les répercussions, sur les plans social et économique, d'un régime de revenu annuel garanti qui pourrait être substitué à la plupart de ces programmes. Tout le monde déplore la pauvreté et les inégalités régionales mais, pour ce qui est des solutions, nous ne savons vraiment pas par quels moyens, ni durant combien de temps ni à quel coût il sera possible d'aider les victimes à atteindre un degré suffisant de productivité pour éliminer ces problèmes. On conçoit que la science et la technique influent sensiblement sur le système de croissance de notre économie et sur sa capacité de soutenir la concurrence internationale, mais lorsqu'il s'agit des moyens à prendre pour qu'elles contribuent à ces fins nous constatons que nous devons nous en remettre principalement à l'intuition et à l'espoir.

Comme beaucoup d'autres pays évolués, le Canada constate, en cet âge de raffinement scientifique et de merveilleuses technologiques, qu'il continue de prendre des décisions capitales fondées sur la bonne volonté, l'intuition et l'espoir. Une démocratie efficace présuppose la possibilité de choix éclairés. C'est un heureux privilège qui ne se présente que rarement au corps électoral et guère plus souvent aux responsables. La plupart du temps, l'information est fragmentaire et les solutions de rechange ne sont pas identifiées ou n'ont pas été évaluées. Plus souvent qu'autrement, nous semblons dériver vers des solutions ou des expédients; les circonstances nous poussent à agir avant même qu'on ait pu se faire une juste idée de la complexité du problème. Un pessimiste dirait que, par notre réaction face à une crise, nous jetons les germes de nouvelles crises encore insondables.

Il est donc urgent de recueillir plus de données et de les utiliser plus efficacement en vue de la solution de problèmes importants de politique. Il est nécessaire de munir les autorités et les électeurs de meilleurs outils et de connaissances plus étendues pour leur faciliter le choix auquel ils ne peuvent échapper, entre diverses options politiques; ce qui suppose une formule quelconque de recherche axée sur la politique et ayant expressément pour but d'éclairer les technocrates sur les motifs de ces options. Les recherches ainsi orientées sont assez rares en ce moment dans les milieux universitaires; elles ont d'ailleurs le plus souvent un caractère épisodique et sont détournées vers

les services d'autres organismes bien outillés pour se charger de ce travail. Mais il est d'importance capitale qu'il sache soutenir, entre autres, un programme d'énergie atomique, un objectif essentiel pour l'enseignement ou une formule spéciale d'industrialisation dans une région à croissance lente. Tout aussi important est le fait qu'il accorde la priorité à l'essor ou à l'égalité économique, et que son choix contribue, à l'établissement d'une société dynamique, souple et ouverte au changement.

Depuis cent ans, notre société est devenue beaucoup plus interdépendante. Il a fallu bon gré mal gré se tourner vers les gouvernements, foyers d'où émanent les solutions à de nombreux problèmes de coordination et de priorité. Ces problèmes ont souvent de vastes résonances géographiques et autres. Il est difficile de les isoler et de réaliser un juste équilibre entre les coûts et les avantages. Quelques-uns exigent par-dessus tout du temps et de la réflexion avant qu'on puisse parvenir à s'entendre raisonnablement sur les jugements de valeur dont dépend l'évaluation des coûts et des avantages. Le choix d'une politique est devenu une tâche immensément plus onéreuse pour les gouvernements en même temps que, de toutes leurs fonctions, il devenait celle dont l'importance est la plus décisive. Ce choix est également difficile et capital pour les électeurs.

Ni les gouvernements ni la population du Canada ne sont outillés pour surmonter les principales difficultés de cette tâche. Les hommes politiques, les hauts fonctionnaires, les universitaires et tous ceux qui ont sérieusement réfléchi à la nécessité, pour le présent et l'avenir, de prendre position entre les diverses options politiques s'entendent sur ce point. Ce sont les connaissances, la méthodologie et l'exigence d'un groupe articulé de compétence qui font défaut.

Le manque de données crée les yeux. Que savons-nous, par exemple, des rapports entre les types d'organisation urbaine et la qualité de la vie dans une société hautement urbanisée comme celle qui est en voie de s'implanter? Fixer des objectifs et mesurer des résultats peut sembler plus facile quand il s'agit, mettons, de surveiller la qualité de notre environnement physique. Mais, même dans ce cas, comment pouvons-nous établir, avant d'avoir entrecroisé nos connaissances et poussé plus loin nos analyses que les conséquences économiques de tel ou tel mode de surveillance et d'une réglementation plus ou moins sévère correspondent à des normes psychologiques, physiologiques ou esthétiques acceptables?

Comme d'autres pays évolués, nous avons acquis maintes notions sur les principes directeurs de la politique économique; pas assez, cependant, pour trouver des solutions appropriées aux problèmes du Canada. Ainsi, en théorie et en pratique, nous possédons des connaissances étendues sur les «grands leviers» que sont les politiques monétaire et fiscale mais, en réalité, notre savoir n'est pas proportionné à nos besoins.

Dans la pratique, il est rare, même chez les professionnels, qu'on en vienne à un consensus éclairé quant au moment et jusqu'où ces leviers

## CHAPITRE I

### LES OPTIONS DE L'ÉTAT MODERNE

L'élaboration des décisions politiques est une des tâches principales de tout gouvernement. Elle est, comme il se doit, une des préoccupations dominantes de tous les citoyens, en leur qualité d'électeurs d'abord, et plus particulièrement de membres de groupe légitimement soucieux de la défense de leurs intérêts. Bien que les citoyens soient de plus en plus renseignés et éclairés et que les gouvernements puissent compter sur des compétences plus diversifiées, le choix d'une politique, dans un État moderne, loin d'être plus facile, est devenu plus difficile.

Cette tâche des gouvernements s'est énormément compliquée au cours du dernier siècle et même des trois dernières décennies. Les rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* nous en fournissent une preuve saisissante. Les auteurs de la Confédération ne pouvaient pas imaginer quel-les seraient, à l'époque où nous vivons, l'ampleur, la portée ou la complexité du rôle joué par le gouvernement fédéral dans les moindres détails de la vie nationale. Eussent-ils été doués d'une vision surnaturelle, ils n'en auraient été que plus étonnés de ce que devait devenir cent ans plus tard les modestes fonctions, à caractère relativement local, qu'ils avaient attribuées aux gouvernements provinciaux. Ils ne prévoyaient pas que le jour viendrait où près d'un dixième de notre revenu national serait affecté au poste de l'éducation, sans répondre pour autant aux besoins, et où le genre et la qualité des résultats obtenus dans ce domaine conditionneraient notre bien-être économique et social. Ils n'entrevoyaient pas le jour où la question de l'assistance sociale et du logement dépasserait complètement les possibilités des provinces et municipalités et prendrait une envergure nationale.

De nos jours, nous attendons beaucoup plus des gouvernements et nous leur imposons des tâches sensiblement plus lourdes. Il n'est peut-être pas d'importance capitale qu'un gouvernement puisse exploiter efficacement un service postal; il lui est loisible, dans des domaines comme celui-là, de retenir

|               |  |     |
|---------------|--|-----|
| APPENDICE I   | Quelques réflexions à l'adresse de la direction de l'Institut de recherches politiques du Canada.....  | 61  |
|               | Les lettres patentes, 61. Propos du choix, 61. Personnel, 63. La qualité de leur rendement, 63. Avoir de compétence, 63. Les langues, 64. L'emplacement, 64. L'immeuble convenable, 65. Les publications et les communications, 66.  |     |
| APPENDICE II  | Schéma d'une analyse descriptive des instituts de recherches politiques étudiés en vue du présent rapport.   | 67  |
|               | The Brookings Institution, 67. Rand Corporation, 70. Resources for the Future, 73. Hudson Institute, 75. Urban Institute, 77. Institute for the Future, 79. Institute for Defense Analyses, 81. National Bureau of Economic Research, 84. National Planning Association, 86. National Academy of Sciences, 88. Stanford Research Institute, 90. National Institute of Economic and Social Research, 92. Institute for Strategic Studies, 94. Institut national de Recherches sociales du Danemark, 95. Institut de recherche en politique et sécurité internationales, 97. |     |
| APPENDICE III | Personnes consultées.....  | 101 |

# TABLE DES MATIÈRES

|     |  |
|-----|--|
| iii | AVANT-PROPOS.....  |
| v   | INTRODUCTION.....  |
| i   | CHAPITRE I Les options de l'Etat moderne.....  |
| 7   | La tâche principale du gouvernement est maintenant plus complexe, 1. L'apport de données essentielles fait défaut, 2. Contribution possible des recherches politiques, 4. Le facteur temps, 4.   |
| 7   | CHAPITRE II La scène canadienne.....   |
| 19  | Commissions royales d'enquête et groupes d'étude, 7. Leurs limites en matière de recherche, 9. Le Conseil économique du Canada, 10. Sa situation anormale—restrictions possibles à ses travaux de recherche, 11. Le Conseil des Sciences du Canada, 13. Le <i>Human Resources Research Council</i> de l'Alberta, 14. Institutions du secteur privé, 15. Recherches dans les universités, 15. |
| 19  | CHAPITRE III Instituts de recherches politiques.....   |
| 47  | Origines, 20. Travaux de recherche, 25. Autres domaines d'activité, 27. Organisation, 29. Le personnel, 31. Financement, 35. Situation géographique, 38. Rôle, 40. Comparativement aux universités, 41. Comparativement aux organismes gouvernementaux de recherche, 42. Efficacité, 44.   |
| 47  | CHAPITRE IV Projet de création d'un institut de recherches politiques au Canada.....   |
|     | Rôle d'un institut canadien, 48. Conséquences constitutionnelles, 50. Financement, 53. Conclusion, 58. Récapitulation 58.  |



qu'elle devra recruter et quant à ses rapports avec ceux de qui relèvent l'élaboration des décisions.

L'auteur doit beaucoup à la bienveillance et à la collaboration des nombreuses personnes dont les noms figurent à l'Appendice IV. Leur expérience, leurs avis et leurs conseils l'ont largement influencé. En dernière analyse, cependant, ses appréciations et ses conclusions lui appartiennent en propre et il porte la pleine responsabilité des jugements exprimés ou sous-entendus, ainsi que de l'à-propos et de l'exactitude de ses déclarations.

Plusieurs personnes dont les noms ne se trouvent pas à l'Appendice IV méritent des remerciements particuliers. Au cours de mon étude, M. Michael Shoemaker, du Bureau du Conseil privé, à Ottawa, a maintes fois facilité mes recherches et, lors de nombreuses conversations, il m'a aidé à éclaircir plus d'une idée. En certaines ambassades du Canada, on m'a très utilement renseigné sur les institutions de divers pays et facilité des rencontres. Que M. Frank Stone, à Washington, M. Wilfrid Lavoie, à Paris, M. Clifford Garrard, à La Haye, M. Ian Robertson, à Copenhague, M<sup>lle</sup> Dorothy Armstrong, à Bonn, et M<sup>lle</sup> M. McKay, à Stockholm, trouvent ici l'expression de ma gratitude. Sans un tel concours, mon travail aurait exigé beaucoup plus de temps et n'aurait pas été aussi complet.

Toronto, Canada  
Décembre 1969

*Ronald S. Ritchie*

visité onze de ces institutions aux États-Unis et quatre au Royaume-Uni et en Europe occidentale. Je me suis entretenu avec des membres ou anciens membres de leurs personnels ou de leurs conseils d'administration, aussi bien qu'avec des personnes qu'intéressaient particulièrement leurs travaux. J'ai cherché à obtenir des renseignements précis sur la genèse de chacune de ces institutions, sur leur organisation et leur règle interne, sur leur financement, sur le mode et la qualité de leurs rapports avec les gouvernements, sur la nature et la portée de leur champ d'action, sur leurs méthodes en matière de recrutement et de personnel, sur les problèmes auxquels elles se sont heurtées et sur les solutions pour lesquelles elles ont opté, sur le degré d'efficacité et sur la mesure de succès ou d'insuccès de chacune d'entre elles, jugée tant de l'intérieur que de l'extérieur. Mon but était de faire en sorte qu'un institut canadien de recherches politiques puisse, autant que possible, éviter de répéter les erreurs commises par les institutions d'autres pays et profiter de leur expérience, quand celle-ci est transposable sur la scène canadienne. Une liste des institutions de recherche que j'ai visitées figure à l'Appendice IV, accompagnée du nom des personnes qui leur sont associées et avec qui j'ai eu des entretiens.

2. J'ai consulté nombre d'universitaires, de fonctionnaires, d'hommes politiques et d'autres personnes bien renseignées qui, en raison de leur expérience et de leur champ d'activité, ont vraisemblablement des connaissances sûres et des opinions éclairées sur les services que pourrait rendre un institut canadien de recherches politiques, sur la possibilité de l'établir, et sur les avantages, les inconvénients et le degré d'efficacité de telles institutions à l'étranger. Les noms des personnes consultées figurent également à l'Appendice IV.

3. J'ai eu des conversations avec neuf des premiers ministres provinciaux du Canada et avec quelques-uns de leurs principaux conseillers dans huit capitales provinciales. Le but de ces rencontres était de déterminer sommairement ce qu'un institut de recherches politiques pourrait apporter aux gouvernements provinciaux, et d'examiner les dispositions qui pourraient le mieux contribuer à faire de cet institut un organisme capable de servir l'intérêt public aux niveaux tant provincial que national.

Le Premier ministre et le gouvernement fédéral se sont engagés à établir au Canada une institution de recherches politiques. Il m'a semblé, cependant, qu'avant de soumettre des propositions détaillées, il fallait procéder à une évaluation préliminaire de la contribution que cet organisme pourrait apporter à l'élaboration de la politique gouvernementale.

De telles recherches sont-elles nécessaires? Si elles le sont, le Canada doit-il s'en charger lui-même ou peut-il profiter de ce qui s'est fait ailleurs jusqu'à ce jour? Si nous devons entreprendre une bonne partie de ces recherches nous-mêmes, faut-il en confier expressément le soin à l'institut ou pouvons-nous compter sur d'autres ressources déjà accessibles, les universités, par exemple? Les réponses à ces questions doivent être qualitatives, mais c'est d'elles que dépendent les conclusions auxquelles nous en viendrons quant aux buts que devra poursuivre cette institution, quant aux compétences

## INTRODUCTION

Dans le discours du trône du 12 septembre 1968, il est dit : « . . . il serait utile de mettre à la disposition de tous les gouvernements un institut qui pourrait s'appliquer à des recherches et à des considérations à long terme sur les multiples questions intéressant les gouvernements. Il n'existe pas de service semblable au pays à l'heure actuelle et mes Ministres ont l'intention de vous saisir prochainement d'une mesure qui comblera cette lacune des plus importante dans notre appareil gouvernemental ».

Durant le débat sur l'Adresse, le 16 septembre 1968, le Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau déclarait : « Quant aux nouveaux programmes et aux dépenses, il ne suffit pas qu'ils soient souhaitables en eux-mêmes. Ils doivent être justifiés par rapport à toutes les autres exigences auxquelles doit satisfaire concurrentement le rendement limité de nos ressources. Par exemple, la nécessité indéniable d'investissements publics dans le domaine de la recherche scientifique ne peut être envisagée abstraction faite des coûts croissants du bien-être social.

« Voilà pourquoi il incombe constamment au gouvernement de choisir, d'élaborer et d'établir des priorités. Plus la population réclame des services de ses gouvernements, plus cette tâche devient complexe. Des choix valides peuvent uniquement être fondés sur une connaissance approfondie des choix et sur une estimation des coûts et des bénéfices comparatifs qui en découlent. Voilà pourquoi nous attachons une importance particulière à l'établissement d'un institut de recherche pour aider le gouvernement dans sa planification à long terme, institut qui serait analogue à ceux qui existent déjà dans d'autres pays. L'organisme dirigerait la recherche fondamentale à la fois pour le gouvernement fédéral et pour les gouvernements provinciaux désirant d'y recourir. Tout en étant partiellement financé à l'origine par les fonds publics, l'organisme demeurerait indépendant et autonome. Il collaborerait étroitement avec le centre international d'expansion qu'on projette de créer et constituerait certes une importante réserve de données et de renseignements facilement accessibles aux universités de tout le pays. » En novembre 1968, à la demande du Premier ministre, j'ai entrepris de préparer des propositions détaillées en vue de la création au Canada, d'un institut de recherches politiques, adapté aux besoins et aux circonstances particulières du pays. Afin d'appuyer ces propositions sur des données rationnelles et judiciaires, j'ai accompli certaines démarches, notamment :

1. J'ai fait une analyse des institutions existantes pour lesquelles la recherche politique est un des principaux objectifs et domaines d'activité. J'ai



Le discours du trône prononcé à l'ouverture de la session le 12 septembre 1968, avait laissé entendre qu'une étude serait entreprise sur la possibilité de créer un institut « qui pourrait s'appliquer à des recherches et à des considérations à long terme sur les multiples questions intéressant les gouvernements ».

A la demande du Premier ministre, M. Ronald S. Ritchie, de Toronto, a bien voulu accepter de colliger tous les renseignements disponibles sur la question et de soumettre des propositions pertinentes à la création d'un tel institut au Canada.

M. Ritchie est bien connu dans le domaine des affaires publiques au Canada. Ses antécédents sont impressionnants. Il est diplômé de l'Université de Western Ontario en économie politique, avec médaille d'or, et détient une maîtrise ès arts de l'Université Queen's en économie. Durant la seconde Grande Guerre, il a travaillé à la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. En 1947, il entra à *Imperial Oil Limited*, à titre d'économiste; il en était par la suite promu administrateur, puis vice-président. Il a exercé les fonctions de directeur administratif de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco) de 1960 à 1962, ses services étant prêtés par la société *Imperial Oil*. Il est président du conseil d'administration de l'Université de Guelph et il a déployé son activité dans les organismes comme l'Institut canadien des affaires publiques, le Conseil de recherches en sciences sociales du Canada et l'Association canadienne des économistes. Auteur de plusieurs articles sur l'éducation et les affaires internationales, il est réputé pour la haute objectivité de ses points de vue.

Fruit des travaux de M. Ritchie, la présente étude offre un précis circonstancié de ses visites à plusieurs institutions et de ses entretiens avec de nombreuses personnalités qu'intéressent divers aspects de la recherche politique. M. Ritchie exprime des avis personnels. Ses recommandations, qui doivent faire l'objet d'un examen, ne reflètent pas nécessairement les vues du gouvernement fédéral.

Le Bureau du Conseil privé

Mai 1971

© Droits de la Couronne réservés  
En vente chez Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTREAL  
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA  
171, rue Slater

TORONTO  
221, rue Yonge

WINNIPEG  
499, avenue Portage

VANCOUVER  
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$2.50 N° de catalogue CP 32-13/1971

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada  
Ottawa, 1971

# UN INSTITUT DE RECHERCHES POLITIQUES

Étude et recommandations

par

Ronald S. Ritchie

Traduction  
Mai 1971



Une étude  
préparée pour le  
Gouvernement du Canada

UN INSTITUT DE RECHERCHES  
POLITIQUES Ronald S. Ritchie

